

# ANALISIS CSIS

## Negara-negara Mencari Format Politik

### PENGANTAR REDAKSI

### ARTIKEL

Integrasi Menuju Uni Eropa

Politik Luar Negeri AS Paska Pemilu 1996:  
Kontinuitas atau Perubahan?

Faktor Minyak dalam Kerja Sama Regional  
Timur Tengah: Pandangan Negara-negara  
Non-Minyak

- Format Politik Rusia ke *Near-Abroad*:  
Perlindungan Etnik, Pembendungan dan  
Hegemoni
- Dimensi Politik dan Keamanan Perpindahan  
Penduduk di Kawasan Asia Pasifik
- 1 Juli 1997: Hongkong Kembali ke Cina

### ANALISIS PERISTIWA

- Menyibak Beberapa Fenomena Politik



## Analisis CSIS

### Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Priyono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# ANALISIS CSIS

TAHUN XXVI, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1997

## Daftar Isi

### Pengantar Redaksi

548

### Artikel

- Integrasi Menuju Uni Eropa  
*Edison Muchlis M.* 551
- Politik Luar Negeri AS Paska Pemilu 1996:  
Kontinuitas atau Perubahan?  
*Anak Agung Banyu Perwita* 567
- Faktor Minyak dalam Kerja Sama Regional  
Timur Tengah: Pandangan Negara-negara Non-Minyak  
*Dhurorudin Mashad* 578
- Format Politik Rusia ke *Near-Abroad*:  
Perlindungan Etnik, Pembendungan dan Hegemoni  
*Malik Ruslan* 591
- Dimensi Politik dan Keamanan Perpindahan  
Penduduk di Kawasan Asia Pasifik  
*Kusnanto Anggoro* 607
- 1 Juli 1997: Hongkong Kembali ke Cina  
*Edy Prasetyono* 623

### Analisis Peristiwa

- Menyibak Beberapa Fenomena Politik  
*M. Djadijono* 634



## Pengantar Redaksi

**I**NTEGRASI menuju Uni Eropa menurut *Edison Muchlis M.* didasari keinginan bersama negara-negara Eropa membangun peran dan identitas baru. Di dalamnya terkandung kebutuhan untuk hidup berdampingan secara damai, bekerja sama mempercepat kesejahteraan, meningkatkan kebebasan dan kemerdekaan serta mobilitas orang, barang, jasa ataupun modal, dan membangun kekuatan baru dalam kebersamaan regional maupun global. Proses integrasi melibatkan aspek ekonomi, politik, sosial budaya, moneter dan keamanan. Kesemuanya tercakup dalam strategi jangka panjang evolusi integrasi melalui *enlargement*, *deepening* dan *completion*. Perjanjian Maastricht merupakan perjanjian multilateralnya yang terlengkap dengan ruang lingkup sangat luas. Untuk menerimanya sebagai perjanjian yang mengikat, perdebatan pemerintah tingkat nasional maupun regional menandai proses perumusan dan persetujuannya. Sebelum perjanjian diberlakukan, mereka perlu menguji substansinya melalui perdebatan dan dukungan masyarakat.

*Anak Agung Banyu Perwita* mengemukakan bahwa tampaknya perubahan-perubahan fundamental yang terjadi dalam hubungan internasional memaksa banyak negara terutama AS untuk meninjau kembali agenda politik luar negerinya. Dalam situasi seperti sekarang ini demi kepentingan ekonomi dan keamanan nasionalnya AS terpaksa secara fleksibel mengembangkan dan menggabungkan berbagai prinsip pokok yang terkandung dalam dua pemikiran Realisme dan Idealisme yakni politik luar negeri yang Ideal dan Realistis. Pada masa yang ditandai oleh ketidakpastian dalam politik internasional ini AS terpaksa untuk memberikan sentuhan moral dalam politik luar negerinya dengan melontarkan aspek-aspek demokratisasi, penegakan hukum, hak asasi manusia dan sebagainya. Dengan demikian secara mendasar politik luar negeri AS akan tetap sama seperti sebelumnya dengan beberapa modifikasi taktis sesuai dengan perubahan situasional yang melingkupinya.

Mayoritas cadangan minyak bumi dunia berada di Timur Tengah, sehingga kawasan ini memiliki keunggulan politik dalam bisnis internasional. Hal ini disoroti *Dhurorudin Mashad* bahwa kekayaan minyak bumi tersebut dapat dimanfaatkan seefektif mungkin dalam rangka kerja sama regional, mengingat kesenjangan ekonomi antara negara penghasil minyak dan yang bukan menjadi ganjalan stabilitas kawasan. Negara non-penghasil minyak diupayakan mendapat luberan berkah dari hasil terakumulasinya sumber ini. Namun, perselisihan internal sesama penghasil minyak perlu dibenahi dahulu. Perselisihan berkisar penentuan harga dan kuota produksi minyak akibat perbedaan kepentingan ekonomi karena jumlah penduduk dan deposit atau kapasitas produksinya berbe-



da. Upaya kerja sama tak terlalu sulit diwujudkan, asalkan masing-masing mempunyai kepentingan bersama dan mengharapkan hasil positif dari kerja sama regional. Ini terbukti dua dekade sebelumnya, ketika mewujudkan kerja sama kebijakan minyak dalam bentuk "embargo". Bersamaan dengan itu, diusahakan perembesan berkah minyak kepada negara nonpenghasil minyak melalui pemberian subsidi pembelian atau pengucuran sebagian keuntungan petrodolar dan penanaman modal ke negara nonpenghasil minyak.

Dengan bubarnya Uni Soviet, maka demi memantapkan konstalasi politik luar negerinya, Rusia memainkan manuver politik yang didasarkan atas dua faktor yang strategis sifatnya, yakni faktor militer dan faktor ekonomi. Menurut *Malik Ruslan* dalam manuver di bidang ekonomi, Rusia menggiring negara-negara CIS dalam berbagai bentuk kerja sama ekonomi guna memperoleh konsesi politik (tujuan jangka pendek) serta untuk memantapkan pengaruhnya di kawasan tersebut dalam spektrum yang lebih luas (tujuan jangka panjang). Di bidang militer dan keamanan, negeri ini pun menjalin beragam kerja sama sebagai strategi pembendungan untuk mencegah infiltrasi kekuatan luar dalam bentuk apa pun ke dalam kawasan *near-abroad*. Oleh karena itu perlindungan etnik, strategi pembendungan (*deterrence strategy*) serta hegemoni merupakan tiga rangkaian tak terpisahkan dalam format politik Rusia sekarang ini.

Perpindahan penduduk di Asia Pasifik disoroti *Kusnanto Anggoro* terjadi karena perang, tekanan politik/ekonomi, perbedaan tingkat fertilitas antarnegara, dan kemerosotan lingkungan hidup. Perpindahan ini semakin digiatkan oleh kemajuan teknologi informasi dan transportasi, selain perkembangan manajemen jaringan pengiriman tenaga kerja. Pemukim pindahan yang berhasil menyerap peningkatan perpindahan berikutnya. Sebab reseptifitas suatu komunitas sebagian besar ditentukan oleh kesamaan bahasa dan tradisi, cukup riil-lah peluang konflik antara pendatang dan penduduk setempat. Apalagi di negara penerima, keberadaan tenaga asing sering menjadi pesaing tenaga kerja lokal. Dan banyaknya pendatang mempengaruhi perimbangan etnik. Semua ini mengancam harmoni sosial dan keamanan, sehingga pemerintah penerima menjadi semakin tidak toleran dan sensitif pada masalah politik yang ditimbulkannya. Untuk mengatasinya diperlukan penanganan politik dan ekonomi di tingkat bilateral dan multilateral. Diusahakan kerja sama ekonomi atau pembangunan bersama, pendistribusian dana internasional yang adil, standarisasi peraturan imigrasi, patroli bersama di perbatasan, dan pengaitan persetujuan-persetujuan bilateral atau multilateral dengan masalah kesejahteraan dan HAM.

Dengan penuh perhatian dunia meneropong pengembalian Hongkong ke Cina setelah 155 tahun menjadi koloni Inggris. Berbagai pertanyaan muncul: akan mampukah Hongkong melaksanakan otonominya sesuai dengan Joint Declaration 1984 dan Basic Law 1990, akankah Cina membiarkan Hongkong mempunyai otonomi besar dan apa aspek eksternal pengembalian tersebut bagi Cina sendiri? Selama ini Hongkong merupakan salah satu ekonomi paling terbuka di dunia dengan pelabuhan bongkar muat paling sibuk pula. *Edy Prasetyono* mengemukakan banyak pihak percaya bahwa semua itu nantinya akan

banyak tergantung pada interaksi antara Hongkong dengan Beijing, bahkan beberapa pihak mulai khawatir bahwa Hongkong akan terseret dalam praktek-praktek birokrasi Beijing. Kekhawatiran seperti ini memang bukannya tanpa alasan, terlebih bila Cina itu sendiri menghadapi berbagai kesulitan di dalam negeri, misalnya kesulitan ekonomi.

M. Djadijono mengemukakan beberapa isu politik dan peristiwa yang menonjol dalam bulan Agustus-September 1997. Beberapa peristiwa alam yang menonjol adalah kekeringan dan kekurangan air akibat musim kemarau yang panjang, kebakaran hutan dan bencana asap yang membawa korban, baik pemusnahan lingkungan maupun korban nyawa manusia. Juga, kelaparan yang sampai merenggut ratusan nyawa manusia, seperti yang terjadi di pedalaman Irian Jaya. Kesemua peristiwa tadi melengkapi ketidakberdayaan masyarakat kita di seluruh tanah air yang berkepanjangan. Sejalan dengan itu beberapa isu politik yang menonjol adalah pemberdayaan DPR, pemberdayaan masyarakat agar mampu menghadirkan pemimpin sipil, dan isu menghidupkan kembali Ketetapan MPR No. VI/MPR-RI/1988, sebagai "hasil" pembekalan calon legislatif, demi stabilisasi *status quo* kekuasaan. Pada pihak lain selama periode yang sama telah terjadi pelbagai gejolak masyarakat di beberapa daerah, yang intinya mencari keseimbangan kekuasaan, sebagai reaksi terhadap ketimpangan kekuasaan dan sosial, antara pelbagai golongan masyarakat, terutama antara birokrasi dan masyarakat pada umumnya.

November 1997

REDAKSI



# Integrasi Menuju Uni Eropa

*Edison Muchlis M.*

## Pendahuluan

**I**DE tentang pembentukan *United States of Europe* pernah disampaikan Victor Hugo pada tahun 1849.<sup>1</sup> Baru pada tahun 1946, Winston Churchill dalam pidatonya di Zurich University, mengangkat ide itu kembali melalui pernyataan berikut:<sup>2</sup>

"We must create the European Family, and provide it with a structure under which it can dwell and peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe".

Keinginan Churchill itu menemukan jalannya, ketika George Marshall (melalui *Marshall Plan*) pada tahun 1947 melahirkan gagasan untuk mengembalikan kondisi ekonomi dunia yang rusak berat akibat Perang Dunia II. Pemikiran itu diterima oleh 16 negara Eropa Barat. Gayung pun bersambut dengan lahirnya *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC) di ta-

hun 1948.<sup>3</sup> Dan pada tahun 1949, lahir pula Dewan Eropa (*Council of Europe*) yang memainkan perannya sebagai kerangka dasar struktur integrasi regional Eropa, terutama di bidang politik dan keamanan.

Integrasi Eropa secara riil dimulai dari kerja sama ekonomi sejak lahirnya *European Coal and Steel Community* (ECSC) tahun 1951. Kemudian diikuti oleh lahirnya *European Economic Community* (EEC), atau disebut juga dengan MEE dan *European Atomic Energy Community* (EURATOM) di tahun 1957.<sup>4</sup> Ketiga organisasi utama ME

---

<sup>3</sup>Pada tahun 1961, organisasi itu berubah nama menjadi *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) dengan mengikutsertakan AS dan Canada selaku anggota.

<sup>4</sup>ECSC lahir dari sebuah Perjanjian Paris (1951) yang ditandatangani oleh enam negara asal: Belgia, Belanda, Luxemburg, Jerman Barat, Prancis dan Italia. Selanjutnya EEC dan Euratom lahir berdasarkan Perjanjian Roma (1957) yang ditandatangani oleh enam negara yang sama. Hingga kini, para pendiri kedua Perjanjian Paris dan Perjanjian Roma ini dikenal dengan negara asal atau disebut juga ME 6.

Kedua organisasi ini lahir dari Perjanjian Roma yang juga ditandatangani oleh keenam negara asal pendiri ME tanggal 25 Maret 1957, dan mulai mengikat sejak tanggal 1 Januari 1958. Semenjak itu, ME mulai bergerak secara perlahan dalam suatu integrasi ekonomi ke tujuan yang terarah.

---

<sup>1</sup>Hendri Bugmanns, *L'Idee Europeenne*, 1920-1970 (Bruges, 1970). Dikutip dari Marthijssen, P.S.R.F., *A Guide to European Community Law*, fifth edition (London: Sweet & Maxwell), 1990, hal. 5.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 6.



di atas bergerak secara konstan menuju penyatuan ekonomi, dan sekarang diarahkan pada penyatuan politik, sosial dan moneter menuju Uni Eropa -- sebagaimana yang dicita-citakan Victor Hugo -- lewat Perjanjian Maastricht.<sup>5</sup> Perjanjian ini meletakkan dasar-dasar yuridis dan politik yang kuat bagi pengembangan substansi integrasi UE,<sup>6</sup> sebagai perluasan ruang lingkup wilayah, kegiatan dan nama yang dulu disebut sebagai Masyarakat Eropa, dengan penambahan kerja sama: uni politik, uni ekonomi dan uni moneter.

Tulisan ini mencoba melihat secara umum bagaimana proses, strategi, ruang lingkup dan perkembangan yang terjadi dalam integrasi Eropa. Proses ini dilihat dari perluasan keanggotaan, pendalaman kerja sama dan permasalahan umum yang muncul selama integrasi berlangsung dari MEE, ME sampai ke UE.

## Sejarah Integrasi Eropa Barat

Perkembangan suatu kerja sama multilateral memang tidak sama di mana saja. Sejarah integrasi Eropa Barat memiliki ciri tersendiri yang berkembang secara konstan, unik dan dinamis. Ketiga sifat ini dapat di-

telusuri melalui motivasi integrasi itu sendiri. Dalam perspektif yang lebih umum, motivasi integrasi Eropa Barat oleh *the founding fathers* ME paling tidak didasarkan pada lima hal berikut.<sup>7</sup>

*Pertama*, adanya kemauan bersama untuk membentuk *a new understanding of Europe*, dalam membangun suatu identitas bersama (*a new collective identity*), begitu juga sebagai alternatif identitas kebangsaan (*nationalistic identity*). Eropa dalam perkembangan ini ingin menunjukkan suatu pengalaman baru dalam kebersamaannya guna membangun peran dan identitas baru itu.

*Kedua*, adanya keinginan untuk hidup berdampingan secara damai di antara bangsa-bangsa Eropa Barat, dan kemauan bersama untuk melindungi diri dari ancaman ekspansi komunis. Ini disebabkan negara-negara nasional ketika itu tidak mampu mencegah pecahnya Perang Dunia II. Atas dasar itu, timbul kebutuhan untuk menyatukan struktur politik yang mapan, guna mencegah perang baik dengan sesama negara Eropa Barat maupun blok Eropa Timur.

*Ketiga*, adanya motivasi pendiri ME untuk mencapai kemakmuran. Kehancuran ekonomi akibat Perang Dunia II, telah menimbulkan kesulitan bagi negara-negara Eropa Barat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi mereka.

*Keempat*, adanya motivasi pendiri ME untuk mengembangkan konsep *freedom* dan *mobility*. Ini disebabkan bertahun-tahun

<sup>5</sup>*Treaty on European Union* atau Perjanjian Penyatuan Eropa yang dikenal dengan Perjanjian Maastricht, ditandatangani di Maastricht Belanda pada tanggal 27 Februari 1992 oleh ME 12, dan mulai berlaku dan mengikat sejak 1 November 1993.

<sup>6</sup>Pemakaian nama Uni Eropa (UE) dalam tulisan ini ditujukan untuk merujuk berbagai persoalan yang menyangkut perkembangan baru yang diatur di dalam Perjanjian Maastricht, sementara pemakaian nama Masyarakat Eropa (ME) dimaksudkan untuk merujuk kegiatan integrasi yang lama, yang tidak termasuk ke dalam pengaturan Perjanjian Maastricht.

<sup>7</sup>Uraian lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat dalam Werner Weidenfeld, "Youth and European Integration" dalam *Aussen Politik* (Vol. 32, No. 3/1981), hal. 232-3.



mereka terbelenggu sebagai akibat kerusakan perang. Karena itu, dibutuhkan ke-mauan politik untuk mengurangi pembatasan-pembatasan nasional bagi mobilitas pribadi, sirkulasi barang, jasa dan modal di negara-negara ME.<sup>8</sup>

Kelima, para pendiri ME mengharapkan munculnya suatu kekuatan baru dalam kebersamaan itu. Melalui suatu *United Europe*,<sup>9</sup> negara-negara Eropa Barat (bukan hanya anggota ME), akan dapat menyatukan kekuatan untuk memainkan peran politiknya dalam skala regional maupun global.

Pada tahap awal, kelima hal di atas memang ditujukan untuk membendung ekspansi komunis, sebagai salah satu *super power* waktu itu. Demikian juga untuk mengantisipasi kuatnya pengaruh ekonomi AS yang menguasai wilayah Eropa Barat, di samping adanya kecenderungan ekonomi beberapa negara Eropa Barat tumbuh lebih kuat secara sendiri-sendiri. Hal ini jika dibiarkan berlanjut, dikhawatirkan akan menimbulkan ancaman bagi negara-negara Eropa Barat lainnya yang lemah secara ekonomi dan politik.

Tetapi kemajuan yang mereka capai hari ini, terlihat jauh melampaui motivasi awal itu. UE dengan 15 negara anggotanya telah berkembang bukan hanya menjadi suatu *trade block* terkuat di dunia saat ini, tetapi

<sup>8</sup>Munculnya paradigma untuk mengembangkan pasar bersama yang sekarang disebut Pasar Tunggal Eropa, yang didasari oleh prinsip *free movement* bagi barang, modal, jasa dan tenaga kerja, adalah penjelmaan dari motivasi keempat ini.

<sup>9</sup>Cita-cita yang telah berjalan empat dasawarsa itu, kini dirumuskan kembali dalam Perjanjian Maastricht, terutama dengan Titel V tentang *Common Foreign and Security Policy*.

juga memasuki unifikasi lebih luas di sektor moneter, bahkan penyatuan politik, kerja sama urusan dalam negeri (imigrasi, kepolisian dan peradilan), kerja sama politik luar negeri dan keamanan bersama (CFSP).

**Strategi Integrasi: Menuju Pembangunan Jangka Panjang**

Ada tiga aspek dasar yang selalu dilibatkan dalam membicarakan masalah integrasi di ME, yakni *enlargement* (perluasan), *deepening* (pendalaman) dan *completion* (penyelesaian). Ketiga aspek ini berkait satu sama lain, dan dibahas secara singkat dalam uraian berikut.

***Enlargement***

Kata *enlargement* dalam hal ini berarti perluasan keanggotaan. Untuk pengertian perluasan ini, juga sering disebut istilah *widening*. Perluasan keanggotaan UE dimulai dari ME 6 (1951), ME 9 (1973), ME 12 (1986) dan UE 15 (1995).<sup>10</sup> Dalam kaitan ini, pasal 8 Akta Tunggal Eropa (ATE) telah mengubah bentuk keanggotaan menjadi

<sup>10</sup>Yang dimaksud dengan ME 9 adalah enam negara asal: Belanda, Belgia, Luxemburg, Prancis, Jerman Barat dan Italia, ditambah dengan tiga anggota baru: Inggris, Denmark dan Irlandia pada tahun 1973. Pada tahun 1981 masuk pula Yunani menjadi anggota baru, yang kemudian diikuti oleh Spanyol dan Portugal tahun 1986 menambah jumlah keanggotaan organisasi ini menjadi 12, yang dikenal dengan ME 12. Baru dengan masuknya tiga negara Eropa Tengah: Austria, Finlandia dan Swedia pada tanggal 1 Januari 1995, melengkapi jumlah keanggotaan ME menjadi 15 anggota. Dan sejak diberlakukannya Perjanjian Maastricht, sebutan terhadap ME berubah menjadi UE -- terutama untuk pembahasan bidang-bidang baru yang diatur di dalam perjanjian tersebut.



terbuka bagi setiap negara Eropa.<sup>11</sup> Berdasarkan pasal ini, semua negara Eropa -- bukan hanya negara-negara Eropa Barat, tetapi juga negara-negara Eropa Timur -- dapat menjadi anggota UE.

Pertanyaan yang muncul, jika semua negara Eropa dapat menjadi anggota UE, bagaimana bentuk dan berapa besar organisasi UE ini di masa depan? Dalam perkembangannya sampai tahun 1995, telah diterima tiga negara Eropa Tengah: Austria, Finlandia dan Swedia menjadi anggota penuh UE, yang melengkapi keanggotaannya menjadi 15.<sup>12</sup>

Sementara itu, beberapa negara Eropa Timur seperti Hongaria, Polandia, Cheko dan Slovakia, sebenarnya telah menunggu sejak lama untuk menjadi anggota UE. Begitu juga negara-negara Mediterania lainnya seperti Malta, Cyprus, Maroko termasuk juga

Turki,<sup>13</sup> telah mengajukan permohonan keanggotaannya. Ketiganya memiliki keinginan kuat untuk menjadi anggota penuh. Tetapi Maroko -- disebabkan beberapa hal khusus -- masih sulit diterima menjadi anggota, kecuali untuk mempererat hubungan bilateral saja dengan UE.<sup>14</sup> Demikian juga Turki.

Meskipun Norwegia tidak masuk, tetapi sebenarnya kemauan semua negara anggota *European Free Trade Association* (EFTA) untuk bergabung menjadi anggota penuh UE cukup tinggi. Melalui Perjanjian Maastricht, dengan menjadi anggota UE mereka akan dapat mengeruk keuntungan ekonomi yang lebih besar daripada sekedar terikat dalam kerja sama ekonomi,<sup>15</sup> meskipun negara-negara EFTA tersebut mendapat prioritas dalam perdagangan bebas UE.<sup>16</sup> Prioritas ini didasarkan pada *Agreement on a*

<sup>11</sup>Pasal 8 ATE mengubah paragraf pertama Pasal 237 Perjanjian MEE sebagai berikut: "*Any European State may apply to become a member of the Community. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the assent of the European Parliament which shall act by an absolute majority of its component members*".

<sup>12</sup>Masuknya tiga negara tersebut diterima oleh Parlemen Eropa berdasarkan persetujuan mayoritas. Sementara itu, selama tahun 1994, masing-masing negara juga minta persetujuan rakyatnya melalui referendum nasional. Referendum Austria (12 Juni) dengan 66,6% rakyat mendukung penggabungan negara itu ke dalam UE. Finlandia (16 Oktober) didukung oleh 59,6% suara rakyat, Swedia (13 November) dengan 52,3% mendukung. Sebaliknya, dengan Norwegia (28 November) 52,8% rakyatnya menolak keanggotaan negara itu di dalam UE. Mengenai proses masuknya anggota baru ini, lihat juga Richard Corbett, "Governance and Institutional Development", dalam Neill Nugent (ed.), *The European Union 1994: Annual Review of Activities* (Oxford: Blackwell Publisher Ltd., 1995).

<sup>13</sup>Turki secara formal telah mengajukan aplikasinya sebagai anggota penuh ME tanggal 14 April 1987. Dari sekian banyak negara Eropa Timur, hanya empat negara: Hongaria, Polandia, Cheko dan Slovakia dalam kurun waktu 5 tahun mendatang (awal tahun 2000), yang mungkin dapat diterima sebagai anggota baru oleh UE.

<sup>14</sup>Lihat Helen Wallace, *Widening and Deepening: The European Community and the New European Agenda*, RIIA Discussion Paper No. 23 (London: Chatham House, first published, 1989), hal. 11.

<sup>15</sup>Lihat "Britain, Maastricht and Europe", dalam *Survey of Current Affairs* (Vol. 22, No. 7, Agustus 1992), hal. 195.

<sup>16</sup>Keinginan kuat anggota EFTA untuk bergabung dengan ME dapat dimengerti dari besarnya nilai perdagangan yang diperoleh. Tahun 1987 misalnya, total perdagangan ME-EFTA mencapai \$51 milyar, jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan AS, atau lebih dua kali lipat dari nilai perdagangannya dengan NIC's dan lebih tiga kali lipat dari perdagangannya dengan Jepang. Dan secara keseluruhan, hampir 25% dari nilai perdagangan dunia. Lebih lanjut, lihat juga Bettina Hurni, "European Integration: West and East", *Intereconomics* (Juli 1989), hal. 174-9.



*European Economic Area* (EEA) yang dibuat, baik secara bilateral di antara kedua kawasan dalam kelompok regional ini maupun antara ME dengan negara-negara EFTA.<sup>17</sup>

Mengapa dua negara EFTA: Swiss dan Norwegia menolak menjadi anggota UE?<sup>18</sup> Ada beberapa alasan mengapa kedua negara ini menolak keanggotaannya dalam UE. *Pertama*, Swiss merasa tidak banyak mengambil keuntungan jika ia bergabung dengan UE. Sebab, dengan keberadaannya sebagai negara netral, Swiss memiliki hak-hak *privilege* atas keamanan negaranya. Keberadaannya saat ini sudah lebih dari cukup untuk eksis di tengah pergaulan masyarakat internasional. *Kedua*, faktor penolakan Swiss maupun rakyat Norwegia untuk menjadi anggota baru UE, terutama disebabkan oleh kekhawatiran akan campur tangan yang terlalu jauh dari UE terhadap kedua negara itu. Hal ini dikhawatirkan akan menghambat kebebasan dan mengurangi kedaulatan nasional mereka.

<sup>17</sup>Terdapat banyak keputusan penting yang memperbaharui hubungan UE-EFTA dalam kerangka kerja sama EEA. Di antara *agreements* yang dibuat secara bilateral antara UE dengan negara-negara EFTA adalah: (1) *Agricultural Agreement on EEC* dengan Austria, Finlandia, Islandia, Norwegia, Swedia dan Swiss; (2) *Bilateral Fisheries Agreements* antara ME dengan Islandia, Norwegia dan Swedia; dan (3) *Agreement on Road Transit* antara ME dengan Austria dan Swiss. Untuk ini lebih lanjut lihat Commission of the European Communities, *Bulletin of the European Communities* (Vol. 25, No. 1/2, 1992), hal. 77.

<sup>18</sup>Keinginan pemerintah Norwegia untuk bergabung menjadi anggota penuh UE telah dibatalkan oleh hasil referendum yang diadakan pada tanggal 28 November 1994. Hasil referendum itu mengalahkan keinginan pemerintah, yang lebih 52,8% rakyatnya menolak keanggotaan negara itu di dalam UE. Sementara itu, Swiss sejak lama telah menyatakan menolak menjadi anggota UE.

Seperti disinggung di atas, bahwa negara-negara mediterania: Malta dan Cyprus juga ingin bergabung menjadi anggota UE. Tetapi berdasarkan agenda perluasan keanggotaan UE, kemungkinan diterimanya negara-negara ini adalah sesudah tahun 2000 mendatang. Ada banyak faktor yang harus dipertimbangkan untuk menerima sebuah anggota baru: faktor politik (kualitas demokrasi dan sistem pemerintahan), faktor ekonomi, sosio-kultural dan lebih penting lagi adalah faktor bujet yang harus disediakan untuk anggaran biaya UE.<sup>19</sup>

Dari data yang masuk ke agenda perluasan keanggotaan UE, maka menjadi pertanyaan seberapa besar kapasitas UE di masa mendatang paling tidak dapat terjawab. Dengan perluasan keempat pada pertengahan dekade 1990-an ini yang menambah anggota UE menjadi 15 negara, maka pada perluasan kelima awal tahun 2000 nanti, UE mungkin akan beranggota sekitar 22 negara.

Lalu bagaimana bentuk organisasi UE di masa depan? Inilah yang masih sulit dijawab. Namun kecenderungan menunjukkan, bahwa UE tidak mungkin menjadi suatu organisasi internasional yang mengambil bentuk "federasi" murni,<sup>20</sup> meski diakui

<sup>19</sup>Biaya yang dimaksud di sini adalah biaya primer, yaitu biaya rutin untuk menjalankan roda administrasi UE yang meliputi seluruh institusi. Dan biaya sekunder, yang merupakan biaya bantuan keuangan, bantuan proyek dan bantuan teknis, dan subsidi-subsidi dalam penerapan kebijakan bersama; seperti pelaksanaan *Common Agricultural Policy* (CAP), *Common Transportation Policy* dan lainnya, terutama ditujukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di negara-negara anggota yang miskin, dan mencapai pemerataan ekonomi di seluruh wilayah ME.

<sup>20</sup>Inggris pertengahan bulan Oktober 1995 lalu telah menyatakan sikap politiknya untuk tidak me-



usaha keras Komisi untuk memperkuat kekuasaan UE ke arah itu semakin terlihat. Sementara itu bentuk "konfederasi" yang paling mungkin dicapai, sampai saat ini masih dalam perdebatan. Sampai sejauh ini belum tercapai bentuk yang sesungguhnya ideal bagi Uni Eropa yang baru ini.

### Deepening

Aspek kedua dari strategi pembangunan jangka panjang UE adalah *deepening* (pendalaman). Secara umum, yang dimaksud dengan pendalaman adalah pemberian tugas, kewenangan, peran dan tanggung jawab yang lebih besar dan kuat kepada institusi-institusi di dalam UE. Kedalam konsep *deepening* ini termasuk juga pendalaman bidang kerja sama, pendalaman sistem dan mekanisme birokrasi. Kesemua ini tentu bermuara pada penguatan birokrasi dalam institusi UE itu sendiri.

Tetapi bukanlah berarti bahwa setiap pendalaman kerja sama akan memperpanjang mekanisme birokrasi. Sebab, dalam konsep pendalaman ini juga terkandung makna simplifikasi proses birokrasi, dengan mempermudah mekanisme pengambilan keputusan melalui syarat *majority* (*qualified majority* dan *simple majority*) di berbagai jajaran institusi UE.<sup>21</sup>

nyetujui bentuk federasi dalam tubuh UE. Negara ini menginginkan bentuk kerja sama yang longgar.

<sup>21</sup>Salah satu contoh penyederhanaan pengambilan keputusan yang diambil dalam kerangka kerja UE selama ini adalah diberlakukannya syarat *simple majority* dan *qualified majority* — yang sebelumnya bertahan pada syarat *unanimous* — dalam pengambilan keputusan di berbagai tingkat birokrasi UE (di Dewan Menteri, di Parlemen dan di Komisi Eropa). Penyederhanaan syarat pengambilan keputusan ini telah dimulai sejak berlakunya ATE pada 1986 lalu.

Berdasarkan konsepsi *deepening* ini, jangkauan keputusan dan segala peraturan yang dibuat oleh institusi-institusi UE, memberikan akibat hukum yang mengikat baik bagi negara anggota, maupun bagi institusi yang bersangkutan. Dengan demikian, keputusan-keputusan UE: terutama dalam bentuk *Regulation* dan *Directive* memiliki validitas hukum yang kuat sebagai suatu produk kelembagaan supranasional.

Sejak diberlakukannya ATE tahun 1987, terdapat dua sistem pengambilan keputusan di UE. *Pertama*, sistem pengambilan keputusan berdasarkan *consultation procedure* (prosedur konsultasi) dan *kedua*, berdasarkan *cooperation procedure* (prosedur kerja sama). ATE telah membawa pembaruan dalam sistem pengambilan keputusan berdasarkan *cooperation procedure*.<sup>22</sup>

Gagasan tentang pendalaman tidak bisa dipisahkan dari perluasan (baik keanggotaan maupun kegiatan). Sebab, setiap perluasan yang dilakukan, akan berpengaruh langsung bagi implementasi konsep pendalaman. Makin banyak jumlah anggota organisasi regional ini, semakin sulit untuk menyepakati sistem pengambilan keputusan mufakat bu-

<sup>22</sup>Melalui prosedur kerja sama ini, sebuah proposal *Directive* Komisi diserahkan kepada Dewan Menteri. Selanjutnya Dewan Menteri minta pendapat Parlemen Eropa dan Komite ECOSOC mengenai proposal tadi. Jika Parlemen dan Komite ECOSOC itu menyetujui maka proposal itu dapat diterima Komisi dalam posisi bersama (*common position*). Jika proposal itu tidak dapat diterima, maka Komisi harus membuat perubahan (*amendment*). Masa pembahasan ini oleh Parlemen dan Komite ECOSOC hanya tiga bulan untuk menentukan apakah diterima, ditolak atau diterima dengan amandemen, sebelum ia bisa menjadi produk hukum. Keputusan ini dapat diambil berdasarkan syarat *qualified majority*. Uraian lebih lanjut mengenai penerapan *cooperation procedure* ini dapat dilihat dalam Pasal 6 ATE.



lat (*unanimity*) -- yang selama ini banyak menjadi penghalang bagi kemajuan dan perkembangan kegiatan UE -- dan semakin banyak pula bidang-bidang kerja sama yang hendak dicakup.

Beberapa contoh menarik dari kesulitan dalam melaksanakan konsep pendalaman ini, dapat dilihat dari kompleksnya usaha untuk mencapai Penyatuan Moneter Eropa (EMU) yang harus direalisasi melalui pemberlakuan satu mata uang tunggal Eropa (ECU), yang kini dikenal dengan Euro.<sup>23</sup>

Kesulitan lain juga terlihat dalam penerapan mekanisme nilai tukar bersama *European Exchange Rates Mechanism* (ERM) di semua negara anggota.<sup>24</sup> Pembentukan satu bank sentral: *European Central Bank* (ECB) beserta sistemnya yang dikenal *European System of Central Banks* (ESCB), yang direncanakan akan berlaku tahun 1997, akan lebih sulit dibandingkan dengan aplikasi Euro itu sendiri.

Langkah awal pembentukan bank sentral ini telah dimulai dengan pendirian *European Monetary Institute* (EMI), sebagai lembaga yang mempersiapkan segala sesuatu mengenai pendirian bank sentral. Sejak tahun 1994, negara anggota telah sepakat me-

nunjuk kota Frankfurt sebagai kantor pusat EMI.

### *Completion*

Yang dimaksud dengan *completion* dalam tulisan ini ialah batas penyelesaian suatu program yang telah diagendakan dalam program integrasi UE. Misalnya, batas waktu yang ditentukan dalam persiapan PTE yang harus diselesaikan paling lambat tanggal 31 Desember 1992. Program penyatuan mata uang Eropa (*European Monetary Union*), menurut jadwal telah mulai dipersiapkan sejak tahun 1979. Dan jika pada tanggal 1 Januari 1997 pemberlakuan EMU belum bisa dilaksanakan, maka tahun 1999 merupakan batas akhir untuk memberlakukannya di semua negara UE. Dan banyak lagi program bersama UE yang harus dilaksanakan oleh masing-masing negara anggota.

Dengan demikian, *completion* berkaitan erat dengan agenda integrasi. Ia merupakan keputusan politik suatu negara untuk ikut serta dalam program kerja sama integrasi. Dalam kenyataannya, tidak semua batas waktu yang telah dijadualkan dapat terlaksana dengan tepat. Masih banyak terjadi penundaan (*delay*) pemberlakuan suatu program, yang antara lain disebabkan oleh kompleksitas permasalahan yang diatur. Di sinilah sebetulnya letak sebagian problematik sukses atau tidaknya UE melakukan integrasi ekonomi, politik maupun sosial.

Namun demikian, penjadwalan proyek dalam suatu proposal dalam integrasi Eropa, nampaknya sangat besar manfaatnya bagi integrasi itu sendiri. Sebab hanya melalui agenda kegiatan yang transparan itulah masyarakat dapat mengetahui dan membe-

<sup>23</sup> Analisis yang mendalam mengenai EMS dan problematik aplikasinya, dapat dilihat dalam Alfred Steinhilber, "The EMS and International Currency Stability" dalam Rita Beuter and Panos Tsakaloyannis, *Experiences in Regional Cooperation* (Maastricht: EIPA, 1987), hal. 131-40.

<sup>24</sup> Kesulitan penerapan ERM dalam rangka penyatuan moneter Eropa ini telah menimbulkan krisis keuangan di hampir semua negara anggota ME sekitar bulan September-Oktober 1992 lalu. Uraian lebih lanjut mengenai krisis moneter ME ini dapat dilihat dalam Edison Muchlis M., "Kendala Perjanjian Maastricht", *Media Indonesia*, 19 Oktober 1992.



rikan pandangan kritis terhadap program-program nasional maupun regional. Melalui penjadualan *completion* ini pula, partisipasi masyarakat dituntut untuk mendukung program nasional sebagai bagian dari program regional Eropa.

## Ruang Lingkup Integrasi UE

Pada tahap awal, dekade 1950-an, integrasi hanya dilakukan di sektor ekonomi dan perdagangan regional (dari FTA, *Customs Union* dan *Common Market*). Akan tetapi dalam perkembangannya pada dekade 1990-an, integrasi itu menjalar ke berbagai bidang lainnya seperti di bidang politik (EPU), ekonomi dan moneter (EMU). Di sektor sosial, integrasi mencakup bidang pendidikan, latihan kejuruan dan kegiatan kepemudaan dan lainnya.<sup>25</sup>

## Integrasi Ekonomi

Integrasi ekonomi berarti penggabungan sistem ekonomi negara-negara anggota ke dalam suatu skala kekuatan ekonomi regional. Di dalamnya termasuk panyatuan berbagai sistem: pajak, ketentuan tarif bea masuk, penentuan kuota perdagangan dan berbagai harmonisasi hukum yang mendukung terbentuknya integrasi ekonomi.

Inti integrasi ekonomi sebenarnya terletak pada pelaksanaan PTE, yang telah dimulai sejak tanggal 1 Januari 1993. Hasil maksimum dari pelaksanaan PTE hanya akan dapat dicapai, jika didukung oleh penyatuan

sistem moneter dan perbankan. Karena itu pula, dalam agenda integrasi ini terdapat rencana (*proposal*) pelaksanaan *European Monetary System* (EMS), yang mengatur nilai tukar mata uang: *Exchange Rates Mechanism* (ERM), satu mata uang tunggal *Euro*, serta rencana pembentukan suatu bank sentral Eropa (ECB).

Lalu apa tujuan integrasi ekonomi ME? Di bawah *Titel Economic and Social Cohesion*, integrasi ekonomi secara khusus ditujukan untuk mengurangi disparitas ekonomi di wilayah negara anggota dan membantu perekonomian negara anggota terbelakang.<sup>26</sup> Tahap awal integrasi ekonomi telah dimulai di tahun 1970-an. Saat ini, ME telah memasuki tahap ketiga integrasi ekonominya. Kecuali Inggris, yang sampai saat ini masih belum menyatakan diri ikut sepenuhnya dalam penyatuan ekonomi (tidak ikut dalam penyatuan moneter Eropa).

Untuk menjamin konvergensi ekonomi dan kebijakan moneter yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan masa depan UE, negara-negara anggota sesuai tujuan Pasal 104 Perjanjian MEE harus bekerja sama. Kerja sama itu harus mencakup sistem moneter yang direalisasikan melalui satu mata uang tunggal ECU (*Euro*).<sup>27</sup> Dalam rangka memudahkan pengaturan sistem dan kontrol terhadap lalu lintas mata uang ECU di 15 negara anggota itu, perlu adanya suatu Bank Sentral Eropa, yang berasal dari bank-bank sentral negara-negara anggota. Ia memiliki kekuasaan terpisah dari kekuasaan nasional, dan bersifat independen.

<sup>25</sup> Pengaturan lebih rinci yang menyangkut kerja sama bidang-bidang sosial ini dapat dilihat dalam Titel VIII, IX dan XIV tentang perubahan Perjanjian MEE dalam Titel II Perjanjian Maastricht.

<sup>26</sup> Lihat Pasal 130 A (1) ATE.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 102 A (1) ATE.



Implementasi ECB yang akan dibangun harus ditopang oleh suatu sistem terpadu di dalam ESCB. Rencana pembentukan ECB ini nampaknya merupakan rencana jangka panjang yang sangat sulit diterapkan. Kalau ini dapat direalisasi menjelang akhir abad ini, maka keberadaannya dapat dikatakan sebagai puncak dari integrasi ekonomi dan moneter Eropa.

Kecuali Inggris, keinginan sebagian besar anggota UE untuk melaksanakan cita-cita penyatuan ekonomi dan moneter ini cukup kuat. Sementara kompetensi untuk membuat kebijakan dalam integrasi terletak pada masing-masing negara anggota.<sup>28</sup> Akan tetapi, sekali suatu negara sudah memutuskan untuk masuk ke dalam sistem ini, negara yang bersangkutan harus menyerahkan kekuasaannya untuk mengatur masalah ini kepada kekuatan supranasional UE.<sup>29</sup> Konsekuensinya, UE memiliki hak khusus untuk mengatur masalah-masalah bersama integrasi di negara anggotanya.

Sesuai dengan salah satu tujuan penyatuan Eropa: mendorong liberalisasi sistem perdagangan dunia, UE juga mendorong ter-

bentuknya sistem perdagangan dunia yang lebih kompetitif melalui perundingan *Uruguay Round: General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).<sup>30</sup> Dalam hubungannya dengan negara ketiga, UE memberlakukan prinsip *free trade* dan *competition* serta menyatukan kepentingan bersama. Namun kenyataannya sampai sekarang, praktek *free trade* itu untuk negara ketiga, masih dibungkus oleh berbagai kebijakan proteksi: melalui pemberlakuan kuota, kebijakan anti dumping dan proteksi khusus bagi produsen sesama anggota melalui pelaksanaan *customs union*.<sup>31</sup>

### *Integrasi Politik*

Integrasi politik UE diawali dengan kerja sama politik. Perkembangannya dapat ditelusuri melalui beberapa laporan seperti Laporan Luksemburg (1970), Laporan Copenhagen (1973), Laporan London (1981), dan Laporan Stuttgarts (1983), serta dua perjanjian multilateral: ATE (1986) dan Perjanjian Maastricht (1992).

Perkembangan kerja sama politik -- baik pada tingkat UE maupun tingkat nasional, secara umum dapat dilihat dari dua fase. Fase *pertama*, peta kerja sama politik Eropa yang disebut *European Political Cooperation* (EPC) masih berada di luar ke-

<sup>28</sup>Elke Thiel, "From the Internal Market to an Economic and Monetary Union", dalam *Aussen Politik* (Vol. 40, No. 1/89), hal. 67.

<sup>29</sup>Konsekuensi inilah yang menyebabkan Inggris enggan masuk secara penuh dalam sistem moneter Eropa (EMS). Khawatir akan campur tangan UE yang dianggap terlalu jauh, dinilai dapat melemahkan kekuasaan nasional, memperlemah kondisi ekonomi dan nilai tukar mata uang Inggris terhadap mata uang Jerman, yang saat ini terkuat di UE. Kenyataan ini telah menyudutkan posisi John Major selaku Presiden UE sejak beberapa tahun lalu, terutama dari tekanan oposisi (Partai Buruh) dalam negeri yang menentang penyatuan ekonomi dan moneter Eropa. Kekhawatiran ini pula kiranya yang menjadi motivasi bagi rakyat Norwegia dan Swiss untuk tidak ikut bergabung dalam organisasi UE.

<sup>30</sup>Pasal 110 Perjanjian MEE menginginkan, agar anggota UE menyokong harmonisasi perdagangan dunia, menghapuskan restriksi dalam perdagangan internasional serta memperkecil hambatan bea masuk.

<sup>31</sup>Perlindungan terhadap negara anggota ini secara implisit diatur dalam pasal 36 Perjanjian MEE. Pasal ini memberikan perlindungan khusus bagi setiap negara anggota, terutama jika negara itu merasa terancam oleh pesaing dari luar ME. Prinsip perlindungan ini pun diperkuat pula oleh *Luxembourg Compromise* yang disepakati tahun 1966.



rangka kerja sama intra UE. Ini berlangsung selama dasawarsa 1970-an. Fase *kedua*, berlangsung ketika kerja sama politik Eropa telah dimasukkan ke dalam kerangka kerja sama institusional UE. Tahap ini dimulai semenjak berlakunya ATE (1987) sampai perkembangannya hari ini -- yang dikembangkan lagi dalam penyatuan politik Eropa dalam Perjanjian Maastricht (1992).

Mengingat luasnya ruang lingkup integrasi di sektor politik, tulisan ini hanya melihat perkembangan kerja sama dalam rangka integrasi politik sejak fase kedua. Konsep pembangunan kerja sama politik pada tahap kedua ini secara formal dirumuskan dalam Titel III Akta Tunggal Eropa dengan judul: *Treaty Provisions on European Cooperation in the Sphere of Foreign Policy*, yang diatur dalam Pasal 30.

Seperti terlihat pada judul titel ini, maka bidang-bidang yang diaturnya hanyalah soal kerja sama dalam politik luar negeri. Para pihak dalam hal ini terikat untuk merumuskan dan mengimplementasikan format politik luar negeri bersama UE.<sup>32</sup> Dalam mempertemukan kepentingan nasional negara-negara anggota, mereka harus melakukan koordinasi melalui mekanisme konsultasi. Pengambilan keputusan dalam kebijakan politik luar negeri ini didasarkan atas konsensus untuk mencapai posisi bersama yang disebut *common European positions*.<sup>33</sup>

Untuk meningkatkan kualitas kerja sama politik luar negeri, mereka harus mengembangkan prinsip-prinsip bersama dan konsensus secara bertahap sebelum bertindak.<sup>34</sup>

Koordinator regional dalam kerja sama politik UE dipegang oleh Presiden Dewan Eropa.<sup>35</sup> Presiden ini memegang peran sangat penting dalam kemajuan kerja sama politik UE. Ia memiliki tanggung jawab besar untuk melakukan inisiatif, mengkoordinasi dan mewakili posisi UE dalam kerja sama politik dengan negara ketiga, begitu juga dalam memimpin sidang-sidang dalam kerangka kerja sama EPC.<sup>36</sup>

Ujian terhadap konsensus dan *common position* dalam kerangka EPC, dapat dilihat dari penerapan politik luar negeri UE dalam menangani konflik Perang Teluk -- invasi Irak ke Kuwait -- tahun 1990 dan konflik Bosnia-Herzegovina semenjak 1991.

Menurut ketentuan ATE maupun Perjanjian Maastricht,<sup>37</sup> UE harus mengutamakan pendekatan diplomatik (bukan militer) untuk menyelesaikan sengketa internasional, yang didasarkan atas *common position* (posisi bersama). Untuk kasus Perang Teluk, kemampuan kebijakan politik luar negeri UE dalam kerangka EPC memang mampu menghasilkan keputusan politik dalam *European common position*. Tetapi keputusan yang sudah dicapai berdasarkan *common position* itu tidak berhasil diterapkan.<sup>38</sup> Bah-

<sup>35</sup>Presiden Dewan Eropa biasanya disebut sebagai Presiden UE. Kepemimpinannya berlangsung 6 bulan, yang dilaksanakan secara bergiliran (*rotary*) oleh seluruh kepala negara/pemerintahan nasional.

<sup>36</sup>Lihat Pasal 30 ayat 10 (a dan b) ATE.

<sup>37</sup>Pasal J.1 Perjanjian Maastricht menyatakan: "The Union and its Member States shall define and implement a common foreign and security policy, ... covering all areas of foreign and security policy".

<sup>38</sup>Keputusan yang diambil UE dalam kerangka EPC berdasarkan *common position* itu berisi: kecaman terhadap invasi Irak ke Kuwait dan embargo oleh ME 12 atas impor minyak dari Irak dan

<sup>32</sup>Lihat Pasal 30 ayat 1 ATE.

<sup>33</sup>Pasal 30, ayat 2 (a, b dan c) ATE.

<sup>34</sup>Lihat, Pasal 30 ayat 2 (c), dan ayat 3 (c) ATE.



kan lebih dari itu, beberapa negara UE melanggar *common position* yang mereka buat, dengan melakukan pendekatan sendiri-sendiri.<sup>39</sup>

Dalam kasus Yugoslavia, posisi bersama UE ternyata gagal diterapkan. Sementara setiap langkah yang diusulkan oleh suatu negara anggota untuk bertindak lebih keras -- sebagaimana yang diinginkan Prancis, Inggris dan AS -- ternyata tidak mampu mencapai posisi bersama Eropa. Akibatnya, posisi UE dalam hal ini tidak ubahnya seperti macan ompong. Besar dengan kebersamaannya tetapi tidak mampu bertindak dengan satu suara untuk bersama. Kenyataan ini dinilai oleh masyarakat internasional sebagai strategi Eropa mengulur waktu secara terselubung atas pembenaran praktek *ethnic cleansing* terhadap kelompok muslim oleh UE di bumi Balkan itu.

Kemajuan lain yang dibawa oleh ATE adalah diaturnya soal *security aspect* dan masalah identitas UE (*European identity*) dalam hubungan eksternalnya. Mereka da-

Kuwait, membekukan semua aset Irak, meneurigai semua kerja sama militer dan teknik dengan Irak. Selanjutnya ME dengan suara bulat (*unanimous*) mendukung Resolusi PBB No. 661 tentang boikot ekonomi dan perdagangan dengan Irak dan Kuwait.

Lebih lanjut, lihat Pia Christina, "European Political Cooperation: Lessons from the Gulf War and Yugoslavia", dalam Allan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community (Vol. 2) The Maastricht Debates and Beyond* (Essex, England: Lynne Rienner Publisher, 1993), hal. 227-241.

<sup>39</sup>Willy Brand misalnya, atas nama negaranya melakukan negosiasi dengan Saddam Husein, sementara Menlu Roland Dumas dari Prancis malah mengeluarkan pernyataan bahwa "Eropa Tidak Punya Kebijakan Luar Negeri Bersama", pada saat jalan buntu implementasi keputusan ME tidak dapat diterapkan. Lebih lanjut, lihat *ibid.*, hal. 229-230.

lam hal ini sepakat untuk mempererat hubungan kerja sama, terutama dari sudut keamanan dalam kerja sama politik maupun ekonomi.<sup>40</sup> Terhadap semua ini, prinsip *consistency* mau tidak mau merupakan keharusan bagi negara-negara anggota untuk mencapai kesatuan pandangan dalam mengantisipasi setiap perkembangan internasional.

Perjanjian Maastricht

Perjanjian Maastricht yang telah diratifikasi oleh semua anggota dan mulai berlaku sejak tanggal 1 November 1993 lalu, terdiri dari 7 Titel dilengkapi oleh 14 Protokol dan 33 Deklarasi.<sup>41</sup> Ketujuh titel beserta Protokol dan Deklarasi itu pada dasarnya dapat disimpulkan dalam tiga pilar: penyatuan ekonomi, penyatuan politik dan kerja sama politik luar negeri dan keamanan bersama Eropa.

Masalahnya adalah untuk sampai kepada ratifikasi oleh negara-negara anggota, proses yang dilalui selama implementasi perjanjian multilateral itu ditandai dengan banyaknya gejolak sosial, ekonomi maupun gejolak politik di beberapa negara anggota.<sup>42</sup> Kasus-kasus seperti demonstrasi, pemo-

<sup>40</sup>Lebih lanjut lihat, Pasal 30 ayat 6 (a, b dan c) ATE.

<sup>41</sup>Ketujuh titel penting itu adalah: Titel I tentang Ketentuan Umum, Titel II Amandemen Perjanjian MEE, Titel III Amandemen Perjanjian ECSC, Titel IV Amandemen Perjanjian Euratom, Titel V Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama, Titel VI Ketentuan Kerja Sama dalam Masalah Keadilan dan Urusan Dalam Negeri, dan Titel VII Ketentuan Penutup.

<sup>42</sup>Salah satu contoh yang paling besar di akhir tahun 1995 lalu adalah terjadinya demonstrasi besar-besaran di kalangan buruh, mahasiswa dan pegawai negeri di beberapa negara UE. Di Prancis



gokan, dan mosi tidak percaya di kalangan parlemen atas kebijakan baru pemerintah di beberapa negara, merupakan ciri utama yang mewarnai jalannya proses integrasi selama perumusan sampai implementasi Perjanjian Maastricht ke dalam kebijakan nasional negara-negara anggota.<sup>43</sup>

### *Penyatuan Politik, Ekonomi dan Moneter*

Sepanjang menyangkut masalah politik, Perjanjian Maastricht merumuskannya dalam dua titel. Titel V mengenai kebijakan bersama dalam politik luar negeri dan keamanan (*Common Foreign and Security Policy*), dan Titel VI mengenai kerja sama dalam masalah-masalah keadilan urusan dalam negeri (*Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*).

Salah satu pembaharuan yang dibawa oleh Perjanjian Maastricht adalah diaturnya masalah politik dalam negeri.<sup>44</sup> Pada-

misalnya, demonstrasi itu berawal dari kebijakan PM Alain Juppe yang membuat kebijakan yang tidak populer: meningkatkan pajak, mengurangi dana kesejahteraan sosial, dan memperpanjang usia pensiun pegawai. Kebijakan itu ditujukan untuk memenuhi kriteria konvergensi ekonomi yang diatur dalam Perjanjian Maastricht guna merealisasi program EMI. Lihat *International Herald Tribune*, 7 Desember 1995.

<sup>43</sup>Lihat juga Edison Muchlis M. "Perkembangan Uni Ekonomi dan Moneter Eropa" (Bab II) dalam *Perjanjian Maastricht: Uni Ekonomi dan Moneter Eropa* (Jakarta: Seri Penelitian PPW-LIPI No. 30/95).

<sup>44</sup>Pengaturan bersama mengenai masalah dalam negeri ini antara lain mencakup: masalah imigrasi, pengaturan bebas lalu lintas orang untuk kepentingan kunjungan keluarga, mencari pekerjaan, tinggal di suatu negara anggota secara permanen atau sementara. Di samping itu, perjanjian ini juga mengatur soal kerja sama dalam bidang hukum, yang me-

hal, ATE hanya mengatur soal kerja sama politik luar negeri saja. Pengaturan bersama masalah dalam negeri ini merupakan bidang kerja sama yang sangat sulit dilaksanakan. Dari sudut pandang birokrat UE, pengaturan ini memiliki wawasan jauh ke depan dalam menuju Eropa Bersatu. Ia bertujuan untuk mempercepat terciptanya suatu pasar tunggal yang murni, mempercepat pertumbuhan ekonomi, mengurangi disparitas ekonomi yang saat ini terlalu tinggi antara kelompok negara kaya dan miskin di Eropa Barat, serta menciptakan stabilitas politik dan keamanan di kawasan itu.

Sebaliknya, dari pandangan beberapa negara anggota terutama dua negara: Inggris dan Denmark, pengaturan masalah dalam negeri itu dianggap terlalu jauh mengatur kepentingan negara nasional. Dan ini membawa konsekuensi akan "pengurangan" kekuasaan nasional dalam urusan dalam negeri mereka, yang pada gilirannya akan melahirkan apa yang disebut *democratic deficit*.

Mengenai masalah keamanan dan politik luar negeri, Perjanjian Maastricht merumuskan ketentuan yang berwawasan sangat jauh ke depan. Ketentuan ini ditujukan untuk: (1) menjaga nilai bersama, kepentingan dan kebebasan yang mendasar dalam penyatuan; (2) memperkuat keamanan di negara anggota dengan berbagai metoda; (3) menjaga perdamaian dan keamanan internasional berdasarkan Piagam PBB; (4) meningkatkan kerja sama internasional dan; (5) mengembangkan demokrasi, melakukan usaha

nyangkut kerja sama dalam masalah kriminal, masalah keperdataan, perpajakan, kerja sama kepolisian khususnya dalam menangani masalah teroris, pelanggaran terhadap penyalahgunaan narkotik dan obat bius. Lebih lanjut, lihat Titel VI, pasal K.1 Perjanjian Maastricht.



penegakan hukum, keadilan dan hak-hak asasi manusia.

Dukungan publik di negara-negara anggota UE terhadap integrasi politik ini cukup besar. Dalam masalah kebijakan pertahanan dan keamanan bersama misalnya, 66% setuju pengawasan keamanan diserahkan kepada UE, 15% menolak. Mereka yang menolak menginginkan masalah pertahanan dan keamanan ini diserahkan kepada kekuasaan nasional.<sup>45</sup>

Titel VI Perjanjian Maastricht mengatur tentang *Economic and Monetary Policy*. Ada beberapa hal baru yang diatur oleh perjanjian ini, sebagai kelanjutan dari ATE. *Pertama*, soal wawasan ekonomi, dan *kedua*, masalah pendalaman di sektor institusi.

Mengenai wawasan ekonomi, negara anggota harus menganggap kebijakan ekonomi mereka sebagai masalah bersama, karena itu mereka harus memberikan *common concern* terhadap masalah bersama itu demi kepentingan bersama pula. Dalam pelaksanaannya, mereka harus mengkoordinasikannya dengan Dewan Menteri.<sup>46</sup> Untuk menjamin dan mengawasi koordinasi itu, Dewan Menteri berdasarkan laporan Komisi monitor pembangunan ekonomi di masing-masing negara anggota. Dalam hal ini, konsistensi terhadap kebijakan ekonomi harus dijalankan.<sup>47</sup> Banyak masalah terjadi justru di sekitar monitoring terhadap kebijakan ekonomi nasional ini.

<sup>45</sup>Commission of the European Communities; *Eurobarometer: Public Opinion in the European Community*, No. 34 (Brussels: Desember 1990), hal. 25.

<sup>46</sup>Pasal 103 (1) Perjanjian Maastricht.

<sup>47</sup>*Ibid.*

Pendalaman di bidang-bidang institusional terlihat dari beberapa konsep baru yang dibawa perjanjian ini, antara lain: konsep *subsidiarity*, pemberian kekuasaan lebih besar kepada Komisi dan Parlemen untuk mengatur masalah-masalah kerja sama, penambahan bujet bagi institusi dan seterusnya.

### *Perjalanan Panjang Menuju Perjanjian Maastricht*

Berdasarkan pengalaman sejarah dan motivasi integrasi Eropa, ternyata perjalanan menuju penyatuan itu tidak mudah. Integrasi itu mengalami proses yang panjang, melalui perjuangan politik di tingkat nasional maupun tingkat UE dengan dinamikanya sendiri. Tetapi yang menarik bahwa semenjak dimulainya integrasi Eropa pada awal dekade 1950-an, proses integrasi itu berjalan terus secara konstan dan terarah sesuai konstitusi Roma. Secara kronologis, evolusi integrasi menuju *European Union* dapat dilihat dari rangkaian kejadian berikut:

#### EVOLUSI INTEGRASI MENUJU UNI EROPA

- 1957: Perjanjian Roma membentuk organisasi MEE dan Euratom ditandatangani.
- 1970: Laporan Werner mengenai EMU diterima.
- 1972: Terbentuknya suatu mekanisme nilai tukar yang dikenal sebagai sistem *snake* untuk menstabilkan nilai mata uang, sementara fluktuasi berdasarkan sistem Bretton Woods berantakan dan tidak lagi dipakai.
- 1973: Denmark, Irlandia dan Inggris menjadi anggota ME.
- 1979: Sistem Moneter Eropa (EMS) mulai beroperasi, tetapi tujuan membentuk dana moneter Eropa tidak dapat dicapai.
- 1981: Yunani menjadi anggota ME.
- 1985: Buku Putih dari Komisi Eropa diterima Dewan Menteri dalam merumuskan konsep baku PTE.



- 1986: Akta Tunggal Eropa ditandatangani, dalam tahun yang sama Portugal dan Spanyol menjadi anggota ME.

- 1990: Inggris menjadi anggota penuh EMS. KTT Roma membicarakan penyatuan moneter dan politik Eropa.

- 1991: Draft Perjanjian Maastricht selesai dirumuskan.

- 1992: Perjanjian Maastricht ditandatangani oleh 12 Kepala Negara/Pemerintahan UE.

- 1993: Program PTE mulai dilaksanakan secara bertahap sejak 1 Januari 1993. Perjanjian
- an Maastricht mulai berlaku dan mengikat sejak 13 November 1993.

- 1994: Kerja sama ekonomi EC-EFTA dimulai 1 Januari 1994. Perjanjian *Shengen Agreement* dimulai 1 Januari 1994.

- 1995: Tiga negara EFTA (Finlandia, Austria dan Swedia) -- resmi menjadi anggota baru UE, sehingga melengkapi keanggotaan UE menjadi 15 negara (UE 15).

- 1996: Perubahan nama mata uang tunggal Eropa dari ECU menjadi Euro.

Tabel 1

PROSES RATIFIKASI PERJANJIAN MAASTRICHT

Negara	Proses	Tanggal	Hasil/Status
Denmark	referendum nasional I	2 Juni 1992	NO (50,7% No; 49,3% Yes)
	referendum nasional II	18 Mei 1993	YES (56,8% Yes; 43,2% No)
Irlandia	referendum nasional	18 Juni 1992	YES (69% Yes; 31% No)
Luxemburg	ratifikasi parlemen	2 Juli 1992	YES (51% Yes; 6% No)
Yunani	ratifikasi parlemen	31 Juli 1992	YES (95,3% Yes; 4,7% No)
Prancis	referendum nasional	18 September 1992	YES (51% Yes; 49% No)
Portugal	ratifikasi parlemen	Juni 1992	YES
Spanyol	ratifikasi parlemen	*	YES
Jerman	ratifikasi parlemen	27 November 1992	YES
Belanda	ratifikasi parlemen	*	YES
Italia	ratifikasi parlemen	September 1992	YES
Belgia	ratifikasi parlemen	Oktober 1992	YES
Inggris	ratifikasi parlemen	Juli 1993	YES

Sumber: Diolah dari Data Center Unit, Mission of Indonesia, Brussels; dari *Newsweek*, 15 Juni 1992, dan dari berbagai sumber lainnya.

\*Negara ini menyetujui Perjanjian Maastricht melalui ratifikasi parlemen antara November-Desember 1992.



Tabel 2

SIKAP ORANG EROPA ATAS INTEGRASI POLITIK DAN EKONOMI SEBELUM PERJANJIAN

Negara	Keamanan	Supranasional	Kegiatan Ekonomi	Perluasan Anggota
Belgia	Yes	Yes	Yes	No
Denmark	No	No	No	Yes
Prancis	Yes	No	Yes	No
Jerman	Yes	Yes	No	Yes
Yunani	Yes	Yes	Yes	No
Irlandia	No	Yes	Yes	No
Italia	Yes	Yes	Yes	Yes
Luxemburg	Yes	Yes	No	No
Belanda	No	Yes	No	Yes
Portugal	No	Yes	Yes	No
Spanyol	Yes	Yes	Yes	No
Inggris	No	No	No	Yes

Sumber: John B. Steinberg, *An Ever Closer Union: European Integration and Its Implication for the Future of US-European Relations* (USA: Rand Research, 1993).

Proses evolusi integrasi ini melibatkan segala aspek: ekonomi, politik, sosial budaya dan moneter. Kesemuanya tercakup dalam strategi jangka panjang integrasi melalui *enlargement*, *deepening* dan *completion*. Selanjutnya, proses ratifikasi atas perjanjian ini dapat dilihat dalam Tabel 1.

Seperti disinggung di atas, Perjanjian Maastricht adalah perjanjian terlengkap yang memiliki ruang lingkup sangat luas. Untuk menerimanya sebagai Perjanjian Multilateral yang mengikat, perdebatan pemerintah tingkat nasional maupun regional menandai proses perumusan dan penerimaan perjanjian ini. Mereka perlu menguji substansinya sebelum perjanjian itu diberlakukan, melalui perdebatan dan dukungan masyarakat (*pool suara*).

Pengujian itu, oleh Menlu Douglas Hurd dari Inggris harus dilaksanakan atas tiga hal: berikut.<sup>48</sup> *Pertama*, terbuka dalam pe-

ngambilan keputusan. Artinya, Komisi harus bersifat terbuka dalam merencanakan, membuat dan menjamin diseminasi informasi secara baik tentang debat umum. Salah satu caranya adalah melalui penyiaran di TV tentang perdebatan Dewan Menteri. *Kedua*, memberikan perlindungan terhadap identitas nasional. Maksudnya, keputusan harus diambil sedekat mungkin dengan kepentingan masyarakat menuju *Union* dan penyatuan tanpa sentralisasi yang terlalu kuat. *Ketiga*, adanya keterbukaan dalam menjelaskan untung rugi Perjanjian Maastricht kepada setiap warga negara. Masyarakat mesti diberitahu tentang apa yang hendak dicapai dan keuntungannya bagi mereka secara pribadi dan dalam skala regional. Dengan ini, apa yang dikerjakan oleh penguasa UE, terutama Komisi sebagai eksekutif bersifat lebih transparan dan lebih demokratis.

<sup>48</sup>Lihat sambutan Foreign Secretary, Mr. Douglas Hurd di depan Parlemen Eropa, di Strasboug 27 Ok-

tober 1992, dalam *Survey of Current Affairs* (Vol. 22, No. 11, November 1992), hal. 273-4.



Sikap politik masyarakat terhadap berbagai isu integrasi memang beragam. Tetapi sebagian besar (58,3%) menyatakan *yes* terhadap integrasi politik dan ekonomi -- khususnya yang menyangkut isu keamanan, supranasional, kegiatan ekonomi dan perluasan keanggotaan, sebagaimana digambarkan dalam Tabel 2.

## Penutup

Perjanjian Maastricht adalah suatu kerangka dasar rekayasa politik menuju UE. Ia adalah refleksi dari keinginan ambisius untuk membangun suatu tatanan bersama, menuju suatu *United Europe*, yang sesungguhnya telah digerakkan melalui suatu evolusi yang panjang.

Tiga tahun terakhir ini merupakan masa yang paling bersejarah dalam integrasi UE. Perubahan besar dalam institusi, pelebaran kegiatan, serta perluasan jangkauan pengaruh dalam kerja sama regional, merupakan bukti dari ambisi politik ME menuju UE. Kunci dari keberhasilan usaha unifikasi yang dilakukan selama ini, terletak pada diterima atau tidaknya isi Perjanjian Maastricht oleh seluruh anggota masyarakat UE. Untuk sebagian besar, ia sudah diterima, kendati masih ada waktu untuk merevisinya.

Dari segi pertahanan dan keamanan, integrasi Eropa yang diinginkan Perjanjian Maastricht tertuju pada suatu kesatuan Pertahanan Eropa bersama. Implementasi kebijakan itu didasarkan atas kerja sama antara *Western European Union* dan kelompok aliansi yang berada dalam NATO.

Dalam proses menuju penyatuan Eropa, perdebatan antara kepentingan nasional dan kepentingan regional masih belum dapat diselesaikan. Penerapan prinsip *solidarity*, tidak begitu saja dapat diterima semua negara anggota. Terhadap perkembangan ini, implementasi konsep *unification* masih sulit dipertemukan, terutama antara kelompok *federalist* dan *non-federalist*.

Akhirnya sejarah telah mencatat, bahwa kemauan bersama untuk menyatukan berbagai dimensi dalam kehidupan nasional dan regional UE, pada hari ini nampak menunjukkan kemajuan jika dibandingkan dengan kerja sama regional lainnya. Keberhasilan itu, pada hakekatnya ditopang oleh *political will* yang sangat kuat dari anggota UE. Masa depan integrasi UE lebih lanjut akan sangat tergantung pada hasil revisi Perjanjian Maastricht yang prosesnya telah dimulai sejak pertengahan tahun lalu sampai akhir tahun 1998 nanti.



# Politik Luar Negeri AS Paska Pemilu 1996: Kontinuitas atau Perubahan?

*Anak Agung Banyu Perwita*

## Pendahuluan

DALAM kajian politik luar negeri, perkembangan dan bahkan perubahan baik yang terjadi di lingkungan internasional (eksternal) dan internal suatu negara merupakan faktor-faktor signifikan yang perlu diperhatikan oleh para pengambil keputusan. Secara teoretis, terdapat hubungan korelasional antara perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal dan internal dengan perubahan politik luar negeri suatu negara.<sup>1</sup> Lebih jauh, hubungan korelasional ini akan menghasilkan keputusan dan perilaku politik luar negeri yang bersifat *adaptive*<sup>2</sup> terhadap lingkungannya.

Perubahan-perubahan fundamental<sup>3</sup> yang terjadi dalam hubungan internasional beberapa waktu terakhir ini -- seperti berakhirnya Perang Dingin, runtuhnya Uni Soviet -- secara faktual telah memaksa aktor negara-bangsa untuk mengubah agenda politik luar negerinya. Secara teoretis, perubahan mendasar yang terjadi dalam sistem internasional terjadi ketika aktor negara-negara (besar) melalui politik luar negeri yang dijalankannya, mengubah aturan-aturan dan norma-norma dalam interaksi internasional mereka. Pola hubungan diplomatik antar-negara, dengan demikian, tidak saja memengaruhi hirarki dan struktur aktor tetapi akan memunculkan pula tingkat yang berbeda dalam tindakan (*outcomes*) politik luar negeri mereka.

Kendatipun AS kini muncul sebagai satu-satunya negara adikuasa, namun para pe-

---

<sup>1</sup>Lihat S.M. Smith, "Traditionalism, Behaviouralism and Change in Foreign Policy Analysis", dalam Barry Buzan, R.J. Jones (eds.), *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*, New York: St. Martin Press, 1981, 189-205.

<sup>2</sup>Lihat Patrick McGowan, "Adaptive Foreign Policy Behaviour: An Empirical Approach", dalam James N. Rosenau (ed.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, New York: Sage Publication, 1974, 45-54.

---

<sup>3</sup>Mengenai hal ini lihat misalnya, Heikki Patomäki, "What Is It that Changed with the End of the Cold War? An Analysis of the Problem of Identifying and Explaining Change", dalam Pierre Allan, Kjell Goldmann (eds.), *The End of the Cold War: Evaluating Theories of International Relations*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, 179-225.



ngambil keputusan politik luar negeri AS merasa perlu untuk terus menyesuaikan agenda politik luar negerinya sesuai dengan perubahan sistemik dan situasional yang terjadi di lingkungan eksternal dan internalnya.<sup>4</sup> Hal ini dilakukan sebagai upaya agar politik luar negeri AS tidak hanya bersifat reaktif (namun sebaliknya, bersifat proaktif) terhadap tuntutan-tuntutan internasional dan domestik yang muncul dalam politik luar negerinya.

Tulisan ini akan menelusuri sosok politik luar negeri AS pada era paska Pemilu 1996 dengan menyandarkan pada tataran teoretis di atas tanpa mengabaikan peristiwa-peristiwa yang terjadi di lingkungan internal AS sebagai input bagi perumusan politik luar negeri. Bagian pertama tulisan ini akan memaparkan *discourse* antara Realisme dan Idealisme dalam politik luar negeri AS. Dalam sejarah politik luar negeri AS, persaingan antara Realisme dan Idealisme telah dan akan terus menjadi perbincangan yang menarik di kalangan akademisi dan praktisi politik luar negeri.<sup>5</sup> Bagian kedua akan membahas prinsip-prinsip utama dalam politik luar negeri AS dan bagian terakhir akan menjajaki kemungkinan (probabilitas) arah politik luar negeri AS pada era kedua kepemimpinan Bill Clinton yang akan membawa AS memasuki abad 21.

<sup>4</sup>Pembahasan detail mengenai hal ini, lihat James Schlesinger, "Quest for A Post-Cold War Foreign Policy", dalam *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 1, 1992, 17-28.

<sup>5</sup>Mengenai persaingan antara paham Realisme dan Idealisme dalam politik luar negeri AS, lihat Steffen W. Schmidt, Mack C. Shellye II, Barbara Bardes, *American Government and Politics Today*, Minneapolis: West Publishing Co., 1995, 623-626.

## Diskursus antara Realisme dan Idealisme dalam Politik Luar Negeri AS

Bila dilihat dari perjalanan sejarah politik luar negeri AS, perdebatan antara Realisme dan Idealisme dalam politik luar negeri AS sudah berlangsung sejak awal abad 20.<sup>6</sup> Dalam masa-masa Perang Dunia I, Idealisme lebih mendominasi warna politik luar negeri AS ketika Woodrow Wilson mengarahkan agenda politik luar negeri AS bagi terciptanya suatu tata dunia yang lebih damai. Visi utama politik luar negeri AS pada masa itu adalah menciptakan keamanan internasional melalui penerapan hukum internasional dan organisasi internasional. Selain itu, nuansa idealisme ini tercermin pula pada gagasan untuk terus meningkatkan kerja sama antara negara bangsa, menjauhkan penggunaan kekerasan (militer) dalam penyelesaian sengketa internasional dan mendukung pencapaian demokrasi sebagai prasyarat terbentuknya perdamaian internasional.

Dasar-dasar politik luar negeri AS pada masa itu merupakan manifestasi dari gagasan Woodrow Wilson yang dikenal sebagai "*The Fourteen Points*". Beberapa poin utama yang mendasari politik luar negeri AS antara lain: "*Peace would be furthered by the removal of, so far as possible, all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all nations ... (point III); 'world peace required that negotiated measures be taken to assure that national armaments will be re-*

<sup>6</sup>David Callahan, *Between Two Worlds: Realism, Idealism and American Foreign Policy After the Cold War*, New York: Harper Collins, 1994, 57.



duced to the lowest point consistent with domestic safety (point IV); "international legal covenants must be strengthened and respected (point VIII); "a general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity of great and small states alike (point XIV).<sup>7</sup> Dengan demikian, politik luar negeri AS pada era paska Perang Dunia I sangat menekankan terciptanya perdamaian internasional melalui aspek-aspek hukum dan organisasi internasional (Liga Bangsa-Bangsa) sebagai manifestasi dari paham Idealisme.

Namun pecahnya Perang Dunia II menandai kegagalan Idealisme dalam politik luar negeri AS dan politik internasional. Para penganut Realisme menyatakan bahwa dalam sistem internasional yang bersifat anarkis dan konflikktual, para aktor negara-bangsa tidak dapat menyandarkan interaksi mereka pada hukum dan organisasi internasional melainkan pada *power* yang tercermin pada kekuatan militer.<sup>8</sup> Sebagai konsekuensi, setiap negara-bangsa akan selalu berupaya menjamin keselamatan nasionalnya melalui peningkatan kekuatan militer (*power maximiser*). Periode paska Perang Dunia II atau lebih dikenal sebagai awal dari masa Perang Dingin menandai munculnya dominasi Realisme dalam politik luar negeri AS. Perjalanan politik luar negeri AS yang sangat menekankan supremasi *power*

(ideologi politik dan kekuatan militer) ini, kemudian, menciptakan sistem internasional bipolaritas berhadapan secara konfrontatif dengan Uni Soviet.<sup>9</sup>

Kendatipun sejak masa Perang Dingin, politik luar negeri AS sangat diwarnai oleh paham Realisme namun bukan berarti nuansa Idealisme hilang sama sekali. Persaingan antara Realisme dan Idealisme justru semakin meningkat. Persaingan antara dua kubu ini termanifestasikan dalam persaingan kekuasaan antara Partai Republik (*Hawkish*) dan Partai Demokrat (*Dovish*) dalam sistem politik AS.<sup>10</sup> Dalam tataran konseptual, persaingan ini, secara lebih detail, dapat kita lihat dalam matriks di bawah ini.<sup>11</sup>

	State is Inherently Part of International System	State is Inherently Separate from International System
World Politics are Inherently Conflictual	Realist Internationalist	Realist Isolationist
World Politics are Potentially Cooperative	Liberal Internationalist	Liberal Isolationist

<sup>7</sup>Untuk melihat lebih lengkap poin-poin tersebut, lihat Woodrow Wilson, "The Fourteen Points", dalam John A. Vasquez, *Classics of International Relations*, New Jersey: Prentice Hall, 1996, 38-40.

<sup>8</sup>Lihat misalnya, Martin Griffith, *Realism, Idealism and International Politics: A Reinterpretation*, London: Routledge, 1992, 1-12.

<sup>9</sup>Mengenai hal ini lihat misalnya, Robert S. McNamara, *Out of the Cold: New Thinking for American Foreign and Defence Policy in the 21st Century*, New York: Simon Schuster, 1989, 15.

<sup>10</sup>Mengenai hal ini, lihat misalnya James A. Leach, *A Republican Looks at Foreign Policy*, lihat pula Lee H. Hamilton, "A Democrat Looks at Foreign Policy", dalam *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 3, 1992, 17-33.

<sup>11</sup>Lihat Edward Rhodes, "Constructing Peace and War: An Analysis of the Power of Ideas to Shape American Military Power", dalam *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, 1995, 53-85.



Dari matriks tersebut kita dapat melihat bahwa terdapat empat konstruksi alternatif visi dalam politik luar negeri. Setiap alternatif ini telah mendominasi persepsi para pengambil keputusan politik luar negeri AS selama ini. *Pertama*, visi *realist-internationalist* yang menganggap AS, sebagai negara yang memiliki posisi dominan dalam politik internasional, perlu terus mengembangkan kekuatan militer sejalan dengan asumsi bahwa sistem internasional berada dalam kondisi yang konfliktual. Agar dapat tetap *survive*, setiap negara perlu memaksimalkan kekuatan militernya. Pengembangan kekuatan militer dianggap merupakan satu-satunya cara untuk melindungi kepentingan nasional AS di berbagai penjuru dunia. Dengan demikian, pendekatan *politico-military* ini berperan sebagai ujung tombak formulasi dan implementasi politik luar negeri AS.<sup>12</sup> Beberapa presiden AS seperti Theodore Roosevelt, Harry Truman adalah pendukung visi ini.

*Kedua*, visi *liberal*<sup>13</sup>-*internationalist* dalam politik luar negeri. Visi ini juga beranggapan bahwa AS memiliki posisi dominan dalam politik internasional. Namun visi kedua ini berpendapat bahwa aktor-aktor negara cenderung lebih bersifat kooperatif da-

lam interaksi internasional. Kalaupun terdapat konflik, hal ini dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum dan organisasi internasional. Kaum *liberal-internationalist* juga beranggapan bahwa tujuan keterlibatan politik-militer AS dalam berbagai permasalahan internasional lebih ditujukan sebagai upaya untuk menciptakan tata dunia yang damai ketimbang bertujuan untuk mencapai hegemoni militer dunia. Paham ini mensyaratkan penggunaan kekuatan militer seminimal mungkin dalam penyelesaian berbagai sengketa internasional.

Sementara itu visi *ketiga*, *liberal-isolationist* lebih menitikberatkan pada penyebaran ide-ide demokrasi dalam masyarakat AS ketimbang terlibat dalam berbagai permasalahan dunia. Paham ini beranggapan bahwa perdamaian internasional dapat tercipta bila setiap negara dapat mengembangkan kehidupan demokrasi di dalam lingkungan internal mereka masing-masing terlebih dahulu. Ekspresi yang cukup jelas mengenai visi ini dapat dilihat pada politik luar negeri AS pada masa pemerintahan Presiden Woodrow Wilson yang selalu berupaya untuk "*to make the world safe for democracy*".<sup>14</sup> Dengan kata lain, paham ini mengutamakan pendekatan *inward looking* sebagai prasyarat terciptanya interaksi internasional yang lebih kooperatif dan harmonis.

Sedangkan visi terakhir adalah *realist-isolationist* yang berasumsi bahwa karena interaksi dalam politik internasional bersifat konfliktual, maka AS tidak perlu melibatkan

<sup>12</sup>Pembahasan mengenai hal ini, lihat Burton M. Sapin, "The Politico-Military Approach to American Foreign Policy", dalam James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice East, *The Analysis of International Politics*, New York: The Free Press, 1972, 320-344.

<sup>13</sup>Dalam konteks pembahasan paradigma-paradigma Hubungan Internasional, *Liberalism* sering diidentikkan dengan *Idealism*. Mengenai hal ini, lihat misalnya Charles W. Kegley, Jr., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York: St. Martin Press, 1995, 4.

<sup>14</sup>Georg Schild, "America's Foreign Policy Pragmatism", dalam *Aussen Politik: German Foreign Affairs Review*, vol. 46, 1/95, 33.



dirinya pada berbagai permasalahan internasional. Keterlibatan AS dalam politik internasional selain hanya akan memperburuk keadaan juga dianggap akan menghamburkan sumber finansial AS. Namun demikian, AS perlu mempertahankan kekuatan militernya pada tingkat yang minimum. Visi ini dianggap dapat mendorong terjadinya reorientasi politik luar negeri AS menuju politik luar negeri yang sangat pragmatis terhadap kecenderungan-kecenderungan yang mungkin terjadi dalam lingkungan eksternalnya.

Secara praksis, pandangan-pandangan di atas diterjemahkan ke dalam beberapa strategi politik luar negeri AS.<sup>15</sup> Dalam arti luas, strategi politik luar negeri adalah rencana dari suatu negara untuk mencapai kepentingan nasional dengan mencegah aktor negara lain dalam meraih kepentingan tersebut.<sup>16</sup> Sementara itu, strategi, menurut David M. Abshire, terdiri dari konsep, prioritas, dan pengalokasian sumber daya guna mencapai tujuan nasional. Strategi itu meliputi alokasi sumber-sumber daya (baik itu politik, diplomatik, teknologi, ekonomi dan bahkan faktor-faktor budaya dan moralitas) yang dimiliki suatu negara guna mencapai tujuan-tujuan yang bersifat spesifik. Dengan kata lain, strategi itu dapat dikatakan sebagai rencana yang bersifat komprehensif.<sup>17</sup>

Dalam konteks politik luar negeri AS, terdapat beberapa kemungkinan strategi yang dapat dijalankan yakni: strategi *pertama* adalah *world-idealist*. Strategi ini berpendapat bahwa ancaman utama bagi kepentingan nasional AS bukanlah merupakan ancaman militer yang berasal dari negara lain melainkan berupa permasalahan global (*non-military threats*) seperti kerusakan lingkungan hidup, tidak terjaminnya kehidupan demokrasi, penyalahgunaan hukum, penyelundupan narkoba dan kemiskinan. Oleh karenanya AS bersama dengan negara-negara lain perlu memfokuskan usaha-usaha global untuk menangani permasalahan-permasalahan di atas.<sup>18</sup> Sementara itu, penyelundupan dan perdagangan narkoba kerap kali pula menjadi faktor utama yang menyebabkan AS melakukan tindakan unilateral berupa intervensi militer langsung ke negara yang dicurigai sebagai jalur utama atau pusat perdagangan narkoba sebagaimana yang dilakukannya terhadap negara-negara di Amerika Selatan.

*Kedua*, strategi *neo-isolationism*. Strategi ini beranggapan bahwa AS memiliki ancaman militer yang sangat kecil sehingga dengan kekuatan militer yang sangat terbatas pun, AS masih dapat mengatasinya. Dengan demikian, keterlibatan AS dalam masalah-masalah politik keamanan internasional pun akan sangat terbatas. Strategi isolasi ini pernah dilakukan oleh Presiden Woodrow Wilson ketika ia menolak mengirimkan pasukan AS pada kancah Perang Dunia I. Namun hal ini berubah ketika AS dikejutkan dengan serangan Jepang ke Pearl Harbour

<sup>15</sup>Lihat Steven Miller, Sean Lynn-Jones, *Conventional Forces, American Foreign and Defence Policy*, Massachusetts: The MIT Press, 1989, 3-15.

<sup>16</sup>John P. Lovell, *Foreign Policy in Perspective*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970, 211.

<sup>17</sup>Lihat David M. Abshire, *Preventing World War III: A Realistic Grand Strategy*, New York: Harper & Row Publisher, 1988, 12-13.

<sup>18</sup>Lihat misalnya Michael Mandelbaum, "Foreign Policy As Social Work", dalam *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 1, 1996, 16-32.



pada bulan Desember 1941 yang kemudian memicu terjadinya Perang Dunia II dan mendorong keterlibatan penuh (*the fullest engagement*) AS dalam Perang Dunia II. Namun di dalam negeri, mayoritas publik AS tetap beranggapan keterlibatan militer, pada dasarnya, merupakan "*once-only operation*".<sup>19</sup>

Ketiga, strategi *disengagement* yang menginginkan AS untuk tidak terlibat sama sekali dalam kancah politik internasional. Dengan tidak melibatkan diri pada berbagai permasalahan politik internasional, AS diharapkan dapat memfokuskan pembangunan domestik sebagai upaya untuk membangun kembali AS sebagai negara adidaya. Beberapa permasalahan krusial seperti agenda pembangunan ekonomi dan politik domestik AS perlu diatasi terlebih dahulu sebelum kembali bangkit sebagai kekuatan dunia. Melemahnya daya dukung ekonomi terhadap pelaksanaan politik luar negeri AS ini, misalnya, telah memaksa Departemen Luar Negeri AS untuk menutup 22 dari 275 kantor perwakilan AS di seluruh dunia selama kurun waktu 1992-1994. Penutupan kantor-kantor perwakilan AS -- termasuk di beberapa negara penting seperti Mesir, Turki, Meksiko, Thailand, Nigeria, Venezuela, Brazil dan Indonesia -- dimaksudkan untuk menghemat pengeluaran AS dalam pelaksanaan politik luar negerinya.<sup>20</sup>

Namun dalam kondisi dunia internasional yang ditandai dengan saling ketergantungan dalam bidang komunikasi dan ekonomi ini tampaknya pilihan strategi *Neo-Isola-*

*tionism* dan *Disengagement* bukanlah pilihan yang *feasible* bagi politik luar negeri AS pada era yang ditandai dengan serba ketidakpastian. Bahkan, Richard Nixon, misalnya, menyatakan bahwa pengunduran diri AS atas keterlibatannya dalam berbagai isu yang dihadapi dunia internasional tidak akan menjamin membaiknya kondisi dalam negeri dan internasional, namun sebaliknya hanya akan memperburuk keadaan.<sup>21</sup> Berakhirnya Perang Dingin justru menempatkan AS dalam posisi yang semakin penting dalam kancah politik internasional. Persoalan utamanya kini adalah bagaimana AS mampu menyeimbangkan kepentingan dan kebutuhan dalam dan luar negerinya tanpa harus mengorbankan salah satu di antaranya.

Keempat, strategi *global containment* yang menginginkan agar AS tetap mempertahankan atau bahkan meningkatkan komitmennya terhadap berbagai isu dominan dalam politik luar negerinya seperti pembendungan berbagai nilai ideologi dan kondisi yang mungkin dapat mengancam kepentingan nasional AS dan stabilitas dunia. Strategi ini tetap menuntut AS muncul sebagai pemimpin global dengan menggunakan berbagai sarana yang dimilikinya untuk melindungi semua kepentingannya. Dengan kata lain, strategi ini "merestui" penggunaan sarana-sarana diplomatis yang bersifat bilateral, regional maupun multilateral dan non-diplomatis (penggunaan kekuatan militer, misalnya) yang bersifat unilateral dalam pencapaian tujuan-tujuan politik luar negeri AS.

<sup>19</sup>Georg Schild, 34.

<sup>20</sup>Lihat Joshua Muravchik, "Affording Foreign Policy: The Problem Is Not Wallet, But Will", dalam *Foreign Affairs*, March-April, 1996, 8-13.

<sup>21</sup>Lihat Richard Nixon, *1999: Victory Without War*, New York: Simon Schuster, 1989, 309.



Strategi terakhir adalah *roll back* yang bertujuan untuk terus mengeleminasi kemungkinan bangkitnya ancaman komunis. Hal ini dapat diupayakan dengan terus mengembangkan kehidupan demokrasi di berbagai penjuru dunia. Dengan kata lain, demokratisasi merupakan kunci bagi terciptanya tata dunia yang lebih baik. Kendati-pun, Uni Soviet sebagai negara komunis terbesar sudah hancur namun bukan berarti AS dapat mengendorkan kewaspadaannya terhadap negara-negara yang masih menganut ideologi komunis seperti Kuba, misalnya.

Dua strategi terakhir, pada dasarnya, merupakan upaya-upaya yang dapat dilakukan AS untuk tetap menjadi *peace-guarantor* dalam mencegah atau mengatasi berbagai bentuk kekuatan lainnya yang dapat membahayakan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, dalam pandangan AS, stabilitas dan keamanan internasional hanya dapat tercipta apabila AS dapat mempertahankan dan bahkan menyebarkan nilai-nilai demokrasi ke seluruh penjuru dunia.

## Prinsip-prinsip Utama Politik Luar Negeri AS

Dilihat secara historis, evolusi prinsip-prinsip politik luar negeri AS sudah mengalami perjalanan yang sangat panjang. Jerel A. Rosati, misalnya, membagi perjalanan politik luar negeri AS kontemporer ke dalam tiga periode waktu.<sup>22</sup> Periode pertama adalah era Perang Dingin (1940an-1960an). Pada masa ini, prinsip politik luar negeri AS sangat didominasi oleh keinginan untuk membendung penyebaran kekuatan komunis yang

dimotori oleh Uni Soviet. Dengan kata lain, *containment policy* menjadi leitmotif dari politik luar negeri AS.

Lebih jauh, politik luar negeri AS pada era Perang Dingin sulit dipisahkan dengan kebijaksanaan keamanan nasionalnya yang sangat menekankan pada kekuatan militer sebagai langkah *deterrence* terhadap kekuatan politik-militer Uni Soviet.<sup>23</sup> Para pembuat kebijaksanaan politik luar negeri AS percaya bahwa tindakan AS untuk melindungi negara lain secara militer -- yang dimanifestasikan dalam pembentukan aliansi militer di berbagai penjuru dunia -- dari kemungkinan ancaman Uni Soviet secara tidak langsung akan meningkatkan keamanan nasionalnya. Era ini sekaligus pula menyebabkan AS melakukan tindakan-tindakan intervensi di berbagai kawasan dunia termasuk keterlibatannya dalam Perang Vietnam.

Pada periode kedua, era paska Perang Vietnam (1960an-1980an), prinsip pembendungan ini masih sangat mewarnai politik luar negeri AS. Namun kekalahan yang dialami AS dalam Perang Vietnam yang telah menghabiskan dana tidak kurang dari 30 milyar dollar AS selama masa perang tersebut telah memaksa negeri itu untuk meninjau kembali prinsip pembendungan terhadap komunis. Sejak peristiwa ini, para pengambil keputusan politik luar negeri mulai kembali "memikirkan" secara serius keadaan perekonomian AS yang terus semakin memburuk. Pada masa ini prinsip pembendungan dan pengembangan akses terhadap pasar global menjadi hirauan utama politik luar negeri AS.

<sup>22</sup>Lihat Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, Florida: Harcourt Brace Jovanovich, 1993, 14-18.

<sup>23</sup>Lihat Sam Sarkesian, *US National Security: Policy Makers, Processes and Politics*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989, 9-10.



Kegagalan yang dialami AS dalam Perang Vietnam dan tidak berfungsinya Bretton Woods system telah mendorong terjadinya perubahan-perubahan dalam lingkungan internasional dan domestik AS yang menyebabkan munculnya tiga pola baru dalam politik luar negeri AS.<sup>24</sup> *Pertama*, kebijaksanaan ekonomi luar negeri menempati agenda utama politik luar negeri sejalan dengan mengemukanya permasalahan ekonomi domestik dan internasional. Agenda kebijaksanaan ekonomi luar negeri, dengan demikian, menjadi *high policy* dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri AS pada era paska Perang Vietnam ini. Meskipun hampir semua presiden AS pada masa tersebut berupaya untuk terus mempertahankan stabilitas sistem ekonomi pasar internasional, namun mereka seringkali berbeda pandangan mengenai strategi dan cara yang tepat untuk mempertahankan stabilitas ekonomi internasional.<sup>25</sup> *Kedua*, hampir setiap kepemimpinan presiden AS pada masa itu melakukan modifikasi terhadap arah perjalanan kebijaksanaan keamanan nasional dan politik luar negerinya. Hal ini misalnya terlihat pada agenda perbaikan ekonomi domestik dan internasional -- selain agenda pembendungan Uni Soviet -- yang turut menjadi prioritas utama kebijaksanaan keamanan nasional dan politik luar negeri AS.<sup>26</sup> *Ketiga*, pada era paska Perang Vietnam ini AS se-

ringkali mengalami kesulitan dalam merencanakan politik luar negeri yang tepat untuk merespon perubahan yang terjadi dalam lingkungan globalnya sekaligus meraih simpati dan dukungan penuh dari kalangan masyarakatnya terhadap pelaksanaan politik luar negeri negerinya.

Sementara itu, pada periode *ketiga* yakni era paska Perang Dingin terdapat beberapa "penyesuaian" prinsip politik luar negeri AS sejalan dengan perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam politik dunia. Pada masa yang ditandai oleh serba "ketidakpastian" ini dalam politik internasional telah memunculkan hirauan-hirauan "baru" yang sangat penting dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri AS. Hirauan-hirauan terhadap nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup mengemuka sebagai beberapa prinsip utama dalam politik luar negeri AS.<sup>27</sup> Banyak teoretisi berpendapat mengemukanya aspek-aspek demokratisasi, penegakan hukum, hak asasi manusia dan aspek-aspek humanisme lainnya dalam politik luar negeri AS bertujuan untuk memberikan sentuhan moralitas<sup>28</sup> dalam politik luar negeri AS yang selama ini memang sangat didominasi oleh aspek politik-keamanan. Kendatipun, politik luar negeri AS kini "disibuki" oleh konsiderasi-konsiderasi moralitas, namun bukan berarti aspek-aspek mo-

<sup>24</sup>Jerel A. Rosati, 15-16.

<sup>25</sup>Mengenai hal ini lihat misalnya, G. John Ikenberry, "Rethinking the Origins of American Hegemony", dalam Theodore Rutter (ed.), *The United States in the World Political Economy*, New York: McGraw Hill, 1994, 14-35.

<sup>26</sup>Lihat Daniel J. Kauffman, Jeffrey S. McKittrick, Thomas J. Leney, *US National Security: A Framework for Analysis*, Lexington: Lexington Books, 1985, 8-25.

<sup>27</sup>Mengenai hal ini, lihat misalnya Richard Nixon, *Seize The Moment: America's Challenge in A One-Superpower World*, New York: Simon Schuster, 1992, 272-302.

<sup>28</sup>Pembahasan lebih detail mengenai hal ini, lihat Joel H. Rosenthal, "Rethinking the Moral Dimension of Foreign Policy", dalam Charles W. Kegley, Jr., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York: St. Martin Press, 1995, 317-330.



ralitas secara eksklusif dapat mendominasi politik luar negeri AS.<sup>29</sup> Persoalannya kini, bagaimana AS dapat menyeimbangkan aspek-aspek moralitas dan strategisnya dalam politik luar negeri seiring dengan perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya.

Secara garis besar, prinsip-prinsip utama yang mendasari politik luar negeri AS pada dekade 1990-an, sebagaimana diutarakan oleh Menlu Warren Christopher<sup>30</sup> adalah sebagai berikut: *Pertama*, mempertahankan kepemimpinan global AS baik dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Kepemimpinan global merupakan hal yang esensial bagi AS untuk menjaga stabilitas dan perdamaian internasional dalam upayanya menciptakan tata dunia baru yang baik lagi. *Kedua*, mempertahankan pola interaksi yang konstruktif dengan berbagai negara-negara kuat lainnya di dunia, seperti dengan negara-negara di Eropa, Asia Pasifik, Timur Tengah dan Amerika Latin. Prinsip ini terutama mengacu pada kepentingan ekonomi AS terhadap negara-negara di kawasan tersebut. *Ketiga*, memperkuat berbagai institusi internasional sebagai mekanisme penyelesaian berbagai permasalahan internasional secara damai. Dan *keempat*, memperluas penyebaran nilai-nilai demokrasi di seluruh dunia sebagai prasyarat utama terciptanya perdamaian internasional.

Sementara itu, dalam masa kedua pemerintahan Bill Clinton mendatang, prinsip-

prinsip dasar politik luar negeri AS cenderung akan tetap dipertahankan. Prinsip-prinsip utama tersebut adalah melindungi semua kepentingan nasional AS dan mempertahankan AS sebagai pemimpin global. Kedua prinsip ini, kemudian diterjemahkan ke dalam beberapa poin, yakni: mencegah dominasi satu kekuatan tunggal di Eropa, mempertahankan *balance of power* di Asia Pasifik, mempertahankan akses politik permukiman di sekitar kawasan Timur Tengah, mencegah kekuatan-kekuatan non-demokrasi di berbagai penjuru dunia, dan memperkuat akses AS terhadap pasar global melalui perluasan pasar bebas.

### Menuju Formulasi Politik Luar Negeri yang Ideal dan Realistik

Dalam tataran teoretis, politik luar negeri yang ideal adalah politik luar negeri yang senantiasa bersifat responsif dan fleksibel terhadap perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam lingkungan internasionalnya.<sup>31</sup> Lebih jauh, hal ini tidak dapat dipisahkan dengan berbagai *facilitating* (kesempatan) dan *constraining factors* (kendala) yang dihadapi oleh suatu negara. Namun demikian, bukan berarti agenda politik luar negeri dapat dipisahkan dengan isu-isu yang muncul dari lingkungan domestik. Dalam pada itu, "*foreign policy* -- meminjam pernyataan Henry Kissinger -- *begins when domestic policy ends*".<sup>32</sup>

<sup>29</sup>Mengenai hal ini, lihat George P. Shultz, *Morality and Realism in American Foreign Policy*, dalam George A. Lopez, Michael S. Stohl, *International Relations: Contemporary Theory and Practice*, Washington: Congressional Quarterly Inc., 1989, 133-139.

<sup>30</sup>Lihat Warren Christopher, *America's Leadership, America's Opportunity*, dalam *Foreign Policy*, no. 98, Spring 1995, 6-28.

<sup>31</sup>Lihat James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: Nichols Publishing, 1980, 330-337.

<sup>32</sup>Sebagaimana dikutip dalam Wolfram F. Hanrieder, *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*, New York: David McKay Co., 1971, 22.



Dalam konteks politik luar negeri AS pada masa mendatang, tampaknya agenda politik luar negerinya cenderung untuk disibuki oleh agenda dalam negeri. Isu-isu seperti menurunnya kemampuan ekonomi domestik AS yang bermuara pada semakin tingginya angka pengangguran, kemiskinan yang semakin melebar tampaknya telah memaksa terjadinya perubahan formulasi politik luar negeri AS. Di dalam negeri, pemerintah AS terpaksa membatasi anggaran belanjanya sebagai akibat dari tindakan hegemoni yang dilakukannya dalam panggung politik internasional selama ini. Untuk mengatasi permasalahan di atas, AS dianggap perlu untuk memberikan komitmen baru terhadap pembangunan ekonomi domestiknya.<sup>33</sup> Bill Clinton, misalnya, menyatakan bahwa "*my priority both in foreign and domestic policy would be one and the same -- our economy must be revived*".<sup>34</sup> Sementara itu, Fred Bergsten menyatakan pula bahwa AS perlu meningkatkan tingkat persaingan (*degree of competitiveness*) komoditi eksportnya, menciptakan hubungan ekonomi yang harmonis dengan Jepang dan Masyarakat Eropa serta mengurangi kekuatan militer globalnya sebagai tujuan utama dalam politik luar negeri AS di masa mendatang<sup>35</sup> sebagai upaya untuk memperbaiki keadaan perekonomiannya yang terus dilanda defisit.

Prioritas agenda ekonomi dalam politik luar negeri AS dimanifestasikan ke dalam

<sup>33</sup>David Callahan, 284.

<sup>34</sup>Dikutip dalam Laurence Martin, "The Challenging Role of the United States in Global Order", dalam Seizaburo Sato, Trevor Taylor (eds.), *Prospect for Global Order*, London: Royal Institute of International Affairs, 1993, 89.

<sup>35</sup>Lihat Fred Bergsten, "The Primacy of Economics", dalam *Foreign Policy*, no. 87, Summer 1992, 11.

beberapa upaya, seperti mempertahankan dan bahkan meningkatkan keunggulan AS dalam bidang teknologi; memperluas akses perusahaan-perusahaan AS terhadap pasar global melalui kebijaksanaan ekspor yang lebih aktif; memperkuat sektor ekonomi makro AS guna mendukung pertumbuhan ekonomi dunia melalui koordinasi yang lebih efektif dalam kerangka kerja negara-negara industri maju yang tergabung dalam G-7.<sup>36</sup>

Sementara itu, isu demokratisasi dunia menempati pula posisi penting dalam politik luar negeri AS, seperti yang diutarakan Bill Clinton bahwa "*no national security (foreign policy) is more urgent than securing democracy's triumph around the world and it is the time for America to lead a global alliance for democracy as united and steadfast as the global alliance that defeated communism*".<sup>37</sup>

Kendatipun, AS sering dianggap melakukan *double standard* dalam politik luar negerinya yang berhubungan dengan isu demokratisasi, namun tampak bahwa nuansa humanisme tetap mewarnai agenda dan formulasi politik luar negeri AS. Dua agenda di atas (isu demokratisasi dan ekonomi domestik) tampaknya akan terus mendominasi agenda dan formulasi politik luar negeri pada masa paska Pemilu 1996 ini.

Lebih jauh, dengan telah surutnya ancaman militer dari negara-negara komunis yang menandai berakhirnya Perang Dingin

<sup>36</sup>Lihat Charles Weston, "American Foreign Policy Under Clinton", dalam *Aussen Politik: German Foreign Affairs Review*, vol. 45, no. 3, 1994, 227.

<sup>37</sup>Lihat Paul D. Wolfowitz, "Clinton's First Year", dalam *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 1, Jan./Feb. 1994.



telah menggeser pandangan-pandangan Realisme dalam politik luar negeri AS yang sangat menekankan pada penggelaran kekuatan militer. Kendatipun keberhasilan politik luar negeri AS seringkali diklaim sebagai keberhasilan Realisme dalam politik luar negeri, namun hal ini tampaknya tidak seluruhnya tepat. Sementara itu di lain pihak, isu ekonomi domestik dan nilai-nilai kehidupan sosial lainnya kini menempati prioritas utama dalam politik luar negeri AS.

Perjalanan politik luar negeri AS pada masa mendatang, dengan demikian, akan dijalankan melalui *flexible action model* yang tetap akan memperhitungkan risiko-risiko ancaman terhadap kepentingan nasionalnya dengan memfokuskan pencegahan konflik melalui upaya-upaya diplomatik, penerapan sarana-sarana ekonomi dan kecenderungan untuk membatasi penggunaan kekuatan militer dalam masalah-masalah internasional.

Selain itu, pengelolaan politik luar negeri AS di masa mendatang juga akan menyandarkan pada beberapa prinsip utama, yakni: *Pertama*, AS tidak akan melakukan intervensi pada setiap konflik internasional (*selective engagement*). Aktivitas politik dan militer AS akan dipertimbangkan sejauh terdapat ancaman-ancaman terhadap kepentingan nasional AS. *Kedua*, penyelesaian setiap permasalahan internasional bukanlah merupakan tanggung jawab AS semata, namun turut melibatkan pula tanggung jawab aktor-aktor negara lain. AS akan mendorong negara-negara lain -- terutama melalui PBB -- untuk turut menanggung kewajiban bagi penyelesaian setiap permasalahan internasional secara bersama-sama. *Ketiga*, kendatipun demikian, AS dapat pula mengambil

tindakan unilateral tanpa harus bergantung pada keputusan institusi multilateral -- seperti PBB -- apabila "*vital interest*"-nya terganggu.

## Penutup

Perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam hubungan internasional tampaknya telah "memaksa" banyak negara -- terutama negara-negara besar seperti AS -- untuk meninjau kembali agenda politik luar negerinya. Dalam sistem internasional yang masih berada dalam masa transisi ini, AS tidak dapat lagi mempertahankan prinsip-prinsip Realisme dan Idealisme secara kaku dan dikotomis. Dengan kata lain, terdapat pengembangan dan bahkan penggabungan dalam prinsip-prinsip yang dimiliki oleh kedua pemikiran di atas. Hal ini misalnya dapat kita lihat pada mengemukanya aspek multilateralisme dalam politik luar negeri AS pada khususnya dan hubungan internasional pada umumnya.

Dalam konteks politik luar negeri AS, pilihannya kini terletak pada politik luar negeri yang *Realistic-Idealism* atau *Idealistic-Realism* dengan tetap mengacu pada kepentingan-kepentingannya baik secara global, regional maupun domestik. Arah politik luar negeri di masa mendatang akan sangat dipengaruhi oleh masalah-masalah dan tantangan spesifik seperti di atas yang muncul baik dari lingkungan internal dan domestiknya. Dengan demikian, secara mendasar kecenderungan politik luar negeri AS akan tetap terfokus pada sifat kontinuitas dengan beberapa modifikasi taktis sesuai dengan perubahan situasional yang melingkupinya.



# Faktor Minyak dalam Kerja Sama Regional Timur Tengah: Pandangan Negara-negara Non-Minyak

*Dhurorudin Mashad*

**S**EBAGAIMANA telah sering kita dengar dan atau baca dari berbagai media, "angin" perdamaian sedang "berhembus" di wilayah Timur Tengah. Berbagai kubu yang mulanya berseberang kini sama-sama sibuk berusaha mencari terobosan guna menembus "tembok" psikologis yang menyebabkan perseteruan antarmereka selama beberapa dekade.

Bila disimak fenomena semangat perdamaian yang sedang menggelora di wilayah tersebut, ternyata lebih didasarkan pada segi pentingnya bagi terwujudnya kehidupan damai mengingat kondisi sosial ekonomi negara yang masih memprihatinkan. Kiranya dapat dipahami bila semangat perdamaian antarbangsa dan atau negara yang hendak dikembangkan negara-negara di Timur Tengah akan lebih efektif, bila diorientasikan bagi peningkatan kesejahteraan hidup rakyatnya. Upaya perdamaian demikian jelas akan lebih unggul, karena lahir bukan sekedar didasarkan pada kesamaan kepentingan berupa ketakutan terhadap kemungkinan kehancuran akibat perang.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dari gejala tersebut kelihatan bahwa berbeda dengan negara-negara *superpower* di mana aspek

Dalam hal ini latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya di antara negara-negara pendukung, tanpa disebabkan oleh trauma perang juga ikut berperan. Dan justru inilah makna perdamaian dalam hakikat yang semestinya.<sup>2</sup>

Dengan berlangsungnya perdamaian yang dicirikan oleh adanya suatu kerangka kerja hubungan antarmereka itu, maka hubungan ekonomi menjadi dimensi sangat

---

kekuatan militer merupakan faktor utama bagi kalkulasi pentingnya perdamaian. Mereka takut terlibat perang terbuka, yang sudah pasti akan menimbulkan kehancuran kedua belah pihak, mengingat mereka sama-sama memiliki senjata nuklir dan senjata perusak massal lainnya. AS-Soviet (sewaktu masih ada) misalnya, keduanya berusaha semaksimal mungkin mengembangkan hubungan damai dalam skala makro, terutama karena keduanya sama-sama beranggapan bahwa jika perang terjadi antara keduanya, sama saja dengan bunuh diri dan oleh karena itu sangatlah tidak masuk akal (John Spanier, *Game Nations Play: Analyzing International Politics*, Prager, New York, Washington, 1972, hal. 78).

<sup>2</sup>Lihat Dhurorudin Mashad, "Menguak Tabir Manipulasi Barat Atas Perjuangan Palestina", dalam *Jurnal Ilmu Politik*, No. 12 (Jakarta: Gramedia, 1993), hal. 101. Juga M. Dawam Rahardjo, "Cita-cita Perdamaian yang Ilmiah", *Prisma* (September 1986), hal. 2.



penting. Sebab ekonomi sering menjadi faktor preventif di samping juga bisa menjadi sebab bagi terjadinya perang, serta bisa menjadi alasan bagi terwujudnya aliansi perdamaian. Pada dua atau tiga dekade lalu misalnya, soal minyak dan pengaruh penting minyak terhadap hubungan internasional adalah bukti paling tepat. Bahkan dalam kasus Timur Tengah, kendati konflik Arab-Israel mulanya tidak didasarkan pada isu ekonomi, ternyata pada akhirnya faktor ekonomi pun mempunyai pengaruh penting.

Mengingat betapa besar peran ekonomi dalam kerja sama dan atau perdamaian, kiranya skenario kerja sama ekonomi antar-negara-negara Timur Tengah yang sedang berupaya mewujudkan perdamaian di wilayahnya, hendaknya dipertimbangkan secara matang formulasinya. Beberapa hal penting agar kerja sama ekonomi dapat efektif mendorong terwujud dan atau tetap terjaminnya perdamaian adalah antara lain: keuntungan ekonomis harus dibagi secara adil, yaitu suatu level substansi keuntungan yang dapat menjustifikasi manfaat dan pentingnya kerja sama; mencegah terbentuknya kerja sama yang justru menciptakan ketergantungan satu arah; dipilih kerja sama pada bidang-bidang yang potensi konfliknya kecil; dipilih bidang kerja sama yang dapat memberi kontribusi positif tanpa kehilangan harga diri.<sup>3</sup>

Dengan mekanisme demikian, kiranya proyek kerja sama -- dengan meminjam is-

tilah dari Seev Hirsch --<sup>4</sup> harus dapat memperkuat *Vested Interest for Peace* (VIP) bagi negara-negara peserta. Suatu transaksi ekonomi akan mempunyai pengaruh positif pada VIP, jika dapat meningkatkan kesejahteraan negara-negara peserta. Sebaliknya, transaksi perdagangan yang menurunkan kesejahteraan tentu akan berpengaruh negatif bagi VIP.

Mengingat betapa pentingnya arti ekonomi bagi tercapainya dan atau terpeliharanya perdamaian, negara-negara Timur Tengah pun nampaknya menyadari hal demikian. Sehingga dapat dipahami bila tak lama menyusul penandatanganan damai Arab-Israel, negara-negara Arab anggota GCC (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab) pada tanggal 1 Oktober 1994 segera membuat terobosan yakni secara resmi mencabut embargo ekonomi atas Israel. Bahkan langkah ini diikuti manuver yang lebih besar, dengan dilaksanakannya konferensi ekonomi Timur Tengah di Casablanca, Maroko pada tanggal 30 Oktober sampai 1-2 November 1994. Pertemuan yang dihadiri oleh 1600 pengusaha -- dari sekitar 800 perusahaan -- dan 900 pejabat pemerintah dari 60 negara di Timur Tengah, Afrika Utara, Asia, Eropa dan Amerika ini telah membahas peluang bisnis, termasuk di dalamnya disinggung pula kemungkinan dibentuknya bank pembangunan bagi kawasan tersebut. Dan konferensi ekonomi Timur Tengah kembali dilaksanakan, pada akhir bulan Oktober 1995 di Yordania. Pertemuan-pertemuan demikian

<sup>3</sup>Faim Ben-Shahar, "Economic Cooperation in the Middle East: From Dream to Reality", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Westview Press: Boulder, San Francisco & London, 1989), hal. 4.

<sup>4</sup>Seev Hirsch, "Trade Regimes in the Middle East", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Westview Press: Boulder, San Francisco & London, 1989), hal. 269.



diharapkan dapat menjadi titik tolak bagi terbentuknya kerja sama di masa mendatang.

Beberapa langkah tersebut tentu merupakan terobosan besar bagi Timur Tengah, mengingat hal-hal demikian sulit dibayangkan terjadi pada masa sebelumnya. Di tengah-tengah upaya terobosan semacam itu, terdapat satu hal yang harus mendapat perhatian serius bagi upaya mewujudkan kerja sama regional Timur Tengah, yakni perlu diterapkannya kebijakan yang sama dalam hal kuota dan harga minyak. Persoalan demikian perlu mendapat perhatian, karena persoalannya bukan saja karena Timur Tengah adalah sebagai gudang minyak dunia, melainkan pula berkisar pada dua persoalan lain yakni:

*Pertama*, kendati banyak dari negara Arab penghasil minyak telah tergabung dalam OAPEC (*Organization of Arabic Petroleum Exporting Countries*) dan atau OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*), namun kesepakatan kuota dan harga masing-masing sering tidak seragam sehingga sering pula menimbulkan konflik antar-mereka.

*Kedua*, persoalan kesenjangan ekonomi antara negara-negara Arab penghasil minyak yang umumnya kaya dengan negara-negara yang tak punya minyak, jika tidak mendapat perhatian tentu akan menjadi ganjalan bagi stabilitas kawasan. Singkatnya, negara-negara nonpenghasil minyak di Timur Tengah hendaknya diupayakan mendapatkan "luberan berkah" dari hasil terakumulasinya sumber minyak di kawasan itu.

Persoalan *pertama* adalah mengingat jumlah penduduk dan kapasitas deposit dan produksi minyak yang dimiliki oleh negara-negara pengeksport minyak berbeda, sehingga

melahirkan perbedaan dalam kepentingan ekonomi mereka. Perbedaan ini ternyata sering menyebabkan terjadinya persimpangan ide dalam merumuskan kebijakan harga, serta menciptakan afiliasi baru antarmereka yang mayoritas sebenarnya telah tergabung dalam OAPEC dan atau OPEC. Bahkan antara anggota yang punya sumber cadangan besar pun terbentuk pengelompokan baru, yang satu ingin harga tinggi, sedangkan yang lain ingin harga moderat. Yang moderat (seperti Saudi, Qatar, dan UEA) sangat hati-hati menggunakan minyak sebagai senjata politik dalam jangka pendek. Sementara itu Kuwait (bersama Irak dan Aljazair) terutama di masa lalu ternyata lebih agresif dalam hal harga, serta ingin menggunakan minyak sebagai tingkat pemukul dalam diplomasi internasional.

Secara umum, gambaran produksi kelompok negara-negara Arab pengeksport minyak adalah sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Negara-negara dengan jumlah cadangan minyak kecil -- dengan proyeksi jumlah produksi kurang dari 30 tahun -- namun jumlah penduduknya besar. Padahal, program pembangunan dicanangkan secara ambisius sehingga membutuhkan devisa sangat besar. Cara yang ingin ditempuh adalah dengan memaksimalkan pendapatan dari industri minyak dalam tempo cepat. Lebih dari itu mereka pun mempunyai kepentingan jangka pendek untuk memperoleh tambahan pengaruh politik dari minyak bumi, mengingat mereka dikejar batas waktu produksi yang segera menipis. Alhasil, mereka mampu

---

<sup>5</sup>Lihat Qystein Noreng, *Oil Politics in the 1980's: Pattern of International Cooperation* (McGraw-Hill, Inc. 1980).



nyai kepentingan alamiah untuk mendapatkan tingkat harga setinggi mungkin demi terwujudnya program percepatan industrialisasi.

2. Negara-negara yang mempunyai deposit cadangan besar, berpenduduk kecil, serta mempunyai prediksi lebih dari 50 tahun produksi. Mereka mempunyai kepentingan besar bagi amannya investasi luar negeri -- terutama di dunia Barat -- mereka. Bagi kelompok ini penerimaan ekspor yang diperoleh dari komoditi tradisional dan bunga investasi dari sejumlah devisa yang ditanam di negara-negara maju, telah cukup mendapat tambahan devisa bagi biaya pembangunan. Oleh karena itu, mereka kurang antusias membangun sumber pendapatan pengganti minyak yang potensial di dalam negeri. Apalagi, mereka pun mempunyai kepentingan strategis dalam mempertahankan stabilitas tingkat harga demi mengekang tampilnya energi alternatif untuk sementara waktu, yang tentu akan "memukul" mereka sendiri.

3. Arab Saudi yang memiliki deposit terbesar di dunia dengan gambaran produksi terpanjang, memiliki surplus neraca perdagangan dan devisa luar negeri terbanyak. Bahkan, Saudi mampu membanjiri sekaligus mengurangi peredaran minyak di pasar melalui peningkatan atau pemotongan produksi. Kemampuan mendominasi konstelasi pasar memungkinkan Saudi mempunyai kekuatan ekonomi dan politik yang mengesankan terutama untuk keperluan jangka pendek.

Alhasil, perbedaan kemampuan dan atau kepentingan antarkelompok ini besar pengaruhnya bagi stabilitas harga minyak serta

sering menimbulkan perselisihan politik antara negara-negara Arab pengeksport minyak. Jika Arab Saudi harus bekerja keras untuk dapat mengendalikan harga minyak serendah mungkin dan kontinuitas pengadaannya demi menjinakkan pengaruh politik luar negeri AS, maka negara yang berpenduduk besar namun dengan cadangan minyak kecil cenderung ingin meningkatkan harga minyak untuk mengumpulkan devisa. Jika tidak, mereka akan terpaksa mencari pinjaman yang harus dikembalikan dalam waktu singkat. Padahal selain membebankan neraca pembayaran karena bunganya tinggi, hutang juga menyusutkan posisi mereka dalam forum diplomasi internasional. Perbedaan sikap demikian akhirnya menjadi benih laten bagi munculnya konflik negara-negara Arab penghasil minyak. Alhasil, upaya mewujudkan perdamaian dan kerja sama regional pun bukan tidak mungkin hanya terwujud dalam angan-angan belaka.

Di masa mendatang nampaknya minyak akan tetap -- bahkan mungkin akan semakin ampuh -- dipakai sebagai senjata dunia Arab dalam percaturan politik internasional. Apa pun dalihnya negara-negara industri tetap dihantui oleh adanya hubungan antara perubahan laju pertumbuhan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan kebutuhan minyak. Apalagi laju pertumbuhan konsumsi minyak domestik negara-negara minyak sendiri pada gilirannya akan mengurangi kapasitas ekspor mereka, terutama bila industri di dalam negeri mereka sendiri menjadi kian maju. Hal demikian tentu akan pula menyita sebagian besar dari minyak hasil produksi domestik.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal. 162-165.



Jadi, mengingat deposit mayoritas dari minyak adalah terpusat di kawasan Timur Tengah,<sup>7</sup> kiranya dapat diduga bahwa Timur Tengah-lah yang akan berada di "atas angin", terutama selama mereka menyadari dan mampu memanfaatkan kelebihan *bargaining position* yang dimilikinya itu, seperti khususnya dengan mempersatukan sikap antarmereka. Perlu diketahui bahwa dari 33 ladang minyak dengan cadangan lebih dari 5 milyar barel produksi -- termasuk *supergiant* -- terdapat di Timur Tengah. Dari jumlah tersebut 75 persen di antaranya hanya terkonsentrasi di empat negara, yakni: Arab Saudi, Irak, Kuwait, dan negara non-Arab: Iran. Bahkan Arab Saudi saja mempunyai cadangan sampai 60 milyar barel.<sup>8</sup>

Menghadapi situasi demikian dunia industri dapat saja mengarahkan upayanya untuk mewujudkan energi alternatif. Namun cara ini sangat mahal serta mempunyai banyak hambatan, antara lain misalnya: *Pertama*, kondisi pasar dan perubahan teknologi jelas membutuhkan waktu lama (30-50 tahun), terutama dalam adaptasi, untuk dapat membuat sumber baru yang ditemukan dapat dominan menggantikan posisi minyak bumi di tengah-tengah masyarakat industri maju.<sup>9</sup> Selain itu, keputusan mekanis-

me pasar pun berproses di lingkungan beragam, serta cenderung menguntungkan yang kuat dan merugikan yang lemah.

*Kedua*, mungkin yang justru lebih rumit adalah sementara sambil menunggu peningkatan teknologi untuk mendapatkan sumber energi alternatif, penghematan energi secara massal hanya mungkin dilaksanakan secara teoretis. Karena biayanya cukup tinggi, tidak mudah dilaksanakan, dan hanya mungkin diterima dalam situasi sangat terdesak.<sup>10</sup>

Singkatnya, nampaknya minyak bumi akan masih terus digunakan oleh manusia sebagai sumber energi yang paling utama. Diperkirakan pada tahun 2000 kebutuhan dunia akan energi sekitar 225 juta barel per hari. Suatu jumlah yang sangat besar, jika dibanding kebutuhan tahun 1979 yang hanya 140 juta barel per hari ekuivalen minyak bumi. Khusus minyak bumi jika tahun 1979 hanya dibutuhkan sekitar 66 juta barel per hari -- dengan 40 juta barel di antaranya dipakai negara-negara industri --, maka tahun 2000 kebutuhan dunia akan minyak naik menjadi sekitar 77 juta barel per hari, kendati negara-negara industri diperkirakan hanya akan memakai sekitar 35 juta barel per hari.<sup>11</sup>

Beranjak dari fakta tersebut kiranya negara-negara penghasil minyak Timur Tengah sebagai produsen terbesar dunia apa

<sup>7</sup>Tahun 1993 misalnya, cadangan produksi minyak di Timur Tengah mencapai 666,8 milyar barel, atau sekitar 66 persen cadangan minyak dunia yang berjumlah total 1007,1 milyar barel. Lihat *The Middle East Monitor*, Vol. 3, May 1993, hal. 338.

<sup>8</sup>Alan Richards dan John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East: State, Class, and Economic Development* (Cairo: The American University Press, 1991), hal. 60.

<sup>9</sup>Lihat Steward S. Herman and James S. Canon (eds.), *Energy Futures: Industries and the New Tech-*

*nologies*, Ballinger, Cambridge, Mass, 1977, hal. 10.

<sup>10</sup>Lihat Joel Darmstadter, "Conserving Energy: Issues, Opportunities, Prospects", *The Journal of Energy and Development*, Autumn, 1976, hal. 1-12.

<sup>11</sup>*Pertambangan dan Energi*, No. 9/1981. Dikutip dari Bachrawi Sanusi, *Indonesia dalam Dunia Perminyakan* (Jakarta: UI Press, 1984), hal. 70.



pun alasannya akan tetap mempunyai keunggulan politik dalam bisnis internasional, terutama bila mereka dapat memanfaatkan minyak seefektif mungkin.

Namun seiring dengan "kelebihan" yang dimiliki bersama itu, di Timur Tengah melekat suatu benih konflik internal. Bagi negara-negara Arab sesama penghasil minyak persoalannya jelas, yakni berkisar pada perselisihan penentuan harga dan kuota produksi, suatu hal yang selalu berkaitan dengan faktor ekonomi dan politik. Oleh karena itu, bila dunia Arab dan atau Timur Tengah ingin mewujudkan perdamaian dan kerja sama regional secara mantap, kiranya persoalan perselisihan antarsesama penghasil minyak di kawasan itu perlu dibenahi dahulu. Jika tidak, kiranya minyak yang semula menjadi berkah, justru akhirnya akan berubah menjadi "laknat" bagi persaudaraan Arab.

Upaya kerja sama demikian sebenarnya tak terlalu sulit diwujudkan, asalkan masing-masing merasa mempunyai kepentingan sama serta mengharapkan suatu hasil yang positif bagi kerja sama regional yang dicita-citakan. Optimisme demikian beralasan mengingat pada sekitar dua dekade sebelumnya terbukti mereka mampu mewujudkan kerja sama "kebijakan" minyak dalam bentuk embargo.<sup>12</sup> Kerja sama

ini terbukti memberikan nilai tambah sangat besar baik ekonomis maupun politis pada mereka. Maka, pengalaman kerja sama demikian tentunya dapat dipetik hikmahnya untuk memformulasikan suatu kerja sama baru dalam pengaturan kuota dan harga minyak di masa kini dan mendatang. Apalagi, mereka hakekatnya telah pula mempunyai "embrio" -- yang selama ini tak kunjung besar -- bagi kerja sama itu, yakni OAPEC.<sup>13</sup> Persoalannya adalah tinggal bagaimana mereka mengefektifkan kembali kerja organisasi tersebut seiring dengan upaya mereka menjembatani perbedaan dan konflik politis antara mereka. Upaya tersebut sangatlah penting mengingat kerja sama ekonomi hanya akan berhasil baik jika suasana politik relatif mulus, yang memberikan suasana kondusif bagi berjalannya kerja sama ekonomi itu. Bagaimanapun konflik politik biasanya akan *spill over* (melimpah) pada dimensi ekonomi dan menghalangi terciptanya kerja sama ekonomi yang diharapkan.<sup>14</sup>

Formulasi kebijakan "minyak" bagaimanakah yang memungkinkan negara-negara Arab penghasil minyak dengan Arab nonminyak dapat merasa sama-sama "butuh" mewujudkan suatu kerja sama regional di Timur Tengah? Untuk mencari jawabannya nampaknya akan lebih bijak, jika dimulai dari suatu penelusuran kerangka kerja sama antara negara-negara Arab penghasil minyak dalam kaitannya dengan dunia

<sup>12</sup>Sesungguhnya yang merencanakan embargo minyak pada tahun 1973 adalah OAPEC, bukan OPEC. Alasannya jelas bahwa profil politik OAPEC barangkali mudah dibaca yaitu sikap yang cukup kritis terhadap dukungan Barat pada Israel yang dinilai sebagai suatu *advanced post imperialisme*. Lihat Amin Rais, "Kata Pengantar" dalam Qystein Noreng, *Minyak dalam Politik* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), hal. xvii. Sedangkan untuk sebagian anggota dalam OPEC mungkin tidak sedemikian kritis,

karena tiadanya ikatan emosional ras (bangsa) ataupun agama, seperti Venezuela misalnya.

<sup>13</sup>Delapan tahun setelah lahirnya OPEC, 7 negara Arab yang tergabung dalam OPEC mendirikan OAPEC bersama Mesir, Suriah dan Bahrain.

<sup>14</sup>Amin Rais, *op. cit.*, hal. xvi.



berkembang "nonminyak" pada umumnya. Alasannya adalah negara berkembang itu termasuk pula negara-negara Arab di Timur Tengah, bahkan "termasuk" mereka yang menghasilkan minyak.

Masyarakat kadangkala terkecoh oleh gambaran perekonomian Timur Tengah. Mereka menduga bahwa Timur Tengah adalah wilayah yang kaya raya, hasil berkah dari kekayaan minyak. Hal itu memang benar untuk beberapa negara tertentu, namun akan salah bila dipakai untuk menggambarkan bagian yang lain. Dari 356.800 juta cadangan minyak di Timur Tengah, terutama terkonsentrasi di 10 negara, antara lain: Aljazair (7.600 juta), Arab Saudi (132.000 juta), Bahrain (400 juta), Irak (31.500 juta), Iran (60.000 juta), Kuwait (64.000 juta), Libya (25.500 juta), Oman (5.300 juta), Qatar (6.500 juta), UEA (24.000 juta).<sup>15</sup> Sedangkan negara-negara lain di kawasan yang sama tidaklah seberuntung ke-10 negara tersebut.

Sebagian besar kawasan Timur Tengah adalah daerah pegunungan, rawa-rawa atau padang pasir. Kendatipun sampai kini pertanian masih banyak menjadi mata pencarian masyarakat Timur Tengah, namun wilayah yang dapat dimanfaatkan untuk pertanian sangatlah sempit, hanya berkisar antara 5-7,5 persen dari seluruh wilayah. Di bagian utara wilayah itu memang terdapat banyak mineral seperti chrom, tembaga, besi, timah, perak, seng dan antimonium, serta kobalt. Namun mengingat mayoritas dari mereka mempunyai problem kekurangan bahan bakar, akibatnya menghambat bagi terwujudnya suatu eksploitasi komersial atas bahan-bahan mineral itu.

Sejumlah negara belakangan ini berhasil meningkatkan jumlah pusat pembangkit tenaga listrik. Mereka berhasil pula menggalakkan akselerasi industrialisasi. Namun hal itu terutama terwujud di negara-negara kaya petrodolar, dengan melakukan diversifikasi ekonomi secara besar-besaran untuk mengantisipasi kemungkinan habisnya sumber minyak mereka.<sup>16</sup> Alhasil, antara mereka yang "berminyak" dengan mereka yang tak "berminyak" pun akhirnya kian terjadi kesenjangan. Jelaslah, minyak bukan satu-satunya faktor bagi kemakmuran negara-negara di kawasan itu, namun faktor minyak tetap menjadi tolok ukur pertama dan utama bagi alat mencapai kemakmuran negara-negara di Timur Tengah. Kekayaan alam lain di luar minyak nampaknya belum dapat dijadikan andalan bagi pembangunan mereka.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Albert Y. Badre, "Middle East, Economic Life", dalam *Encyclopedia Americana* (New York, 1971), XIX, hal. 380-381. Sedangkan dalam hal minyak di kawasan itu lihat Charles Issawi, *Oil, the Middle East and the World* (Washington, 1972).

<sup>17</sup> Ada beberapa negara pengekspor minyak di kawasan itu yang ternyata sampai kini tetap tergolong miskin. Aljazair misalnya, kendati negara tersebut mempunyai cadangan minyak 7.600 juta barel, namun kenyataannya tetap miskin. Begitupun apa yang dialami Irak. Tetapi kemelaratan kedua negara itu lebih akibat salah urus dari pemimpin kedua negara itu. Untuk kemiskinan Aljazair terutama akibat salah urus dalam penerapan sistem pemerintahan sosialis yang tak memberikan kesempatan pemikiran alternatif bagi pembangunan. Sedangkan dalam kasus Irak lebih disebabkan oleh pendudukan revolusioner konfrontatif yang diterapkan pemimpin mereka. Sehingga dana dari minyak akhirnya terkuras untuk perseteruan dengan tetangga-tetangganya.

Bahkan karena salah strategi pula konon Kuwait dan Arab Saudi yang berlimpahan dengan minyak, kini ternyata kekurangan uang. Kuwait jelas sebabnya, negaranya hancur akibat diserbu Irak, di samping harus membiayai AS dan sekutunya untuk membebaskan negaranya dari cengkeraman Irak.

<sup>15</sup> Lihat *Time*, 6 Januari 1975, hal. 8-9.



Ada sementara analis berpendapat bahwa jika terjadi suatu kenaikan harga minyak -- termasuk pula pada kasus embargo minyak pada tahun 1970-an -- sebenarnya yang menjadi korban adalah lebih pada negara-negara berkembang yang tak mempunyai sumber minyak. Sebaliknya, negara-negara maju justru secara tak langsung ikut "memperoleh" buah dari melonjaknya harga minyak. Bahkan, mereka berargumen bukannya tak mungkin bahwa berbagai kenaikan harga minyak sebenarnya justru merupakan skenario yang dibuat negara-negara industri. Karena dengan harga tinggi mereka justru akan mendapatkan proyeksi keuntungan lebih besar, misalnya:<sup>18</sup>

1. Penerimaan keuntungan melalui pajak dari perusahaan-perusahaan minyak raksasa akan semakin besar, sejajar dengan jumlah kenaikan harga dan jumlah minyak yang dijual. Perlu diketahui bahwa kendati negara-negara industri tak mempunyai sumber minyak di negaranya, merekalah justru menguasai banyak perusahaan minyak yang terbentuk sebagai hasil kerja sama dengan negara-negara berpotensi minyak tetapi tak mempunyai kemampuan teknis dan SDM dalam eksplorasi dan eksploitasi minyaknya. Bahkan pada saat ketergantungan negara-negara penghasil minyak pada perusahaan-perusahaan Barat, 7 perusahaan minyak raksasa yang waktu itu terkenal dengan sebutan *Seven Sisters* menguasai hampir seluruh jaringan eksplora-

rasi, produksi, distribusi, dan pemasaran, serta penentuan harga minyak. Perusahaan-perusahaan korporasi minyak multinasional itu antara lain *Standard Oil of California* (Socal), *Texas Company* (Texaco), *Standard Oil of New Jersey* (sekarang Exxon), *Secony-Vacuum Oil Company* (sekarang Mobil), *British Petroleum* dan *Royal Dutch Shell*.<sup>19</sup>

2. Kenaikan harga minyak secara menyolok akan merangsang pencarian minyak di berbagai dunia, termasuk di wilayah laut dalam. Hal ini tentu hanya mampu dilaksanakan negara-negara industri maju yang mempunyai teknologi tinggi. Alhasil, hal demikian hanya akan menambah wilayah pengawasan laut oleh negara-negara industri, terutama dengan alasan demi keamanan perusahaannya selaku kontraktor-kontraktor di berbagai negara, terutama di negara-negara berkembang.
3. Bila harga minyak terlalu mahal, tak mustahil akan diupayakan munculnya energi alternatif (pengganti) atas minyak. Padahal, sumber-sumber penggantian minyak umumnya secara teknis dikuasai oleh negara-negara industri. Alhasil, jika ditemukan energi alternatif hakekatnya merupakan pukulan bagi negara-negara eksportir minyak, dan sebaliknya justru memperkuat posisi tawar negara maju yang dengan ditemukannya energi alternatif akhirnya -- pertumbuhan ekonomi dan industrinya

---

Dan yang ironis adalah Arab Saudi yang berhasil dibodohi oleh AS dan kawan-kawan, sehingga terkuras kas uangnya hanya lantaran ditakut-takuti oleh ancaman "semu" dari Irak yang kebetulan sempat menduduki Kuwait.

<sup>18</sup>Lihat Bahrawi Sanusi, *ibid.*, hal. 66-67.

---

<sup>19</sup>Selain itu masih terdapat perusahaan minyak lainnya seperti *Campagne Francaise des Petroles* (CFP) asal Perancis dan *Ente Nazionale Indrocarburi* (ENI) dari Italia. Lihat Amin Rais, *op. cit.*, hal. xi. Juga lihat Bahrawi Sanusi, *op. cit.*, hal. 71.



-- menjadi tak terlalu bergantung pada minyak.

4. Dengan ditemukannya energi alternatif berarti berbagai negara berkembang dan atau negara yang tak mempunyai minyak akhirnya beralih pada ketergantungan keahlian, teknologi, atau peralatan serta angkutan yang menggunakan bahan bakar bukan minyak. Padahal, pergantian ketergantungan dari minyak pada peralatan maju nonminyak sangatlah mahal, dan itu sudah pasti dikuasai oleh negara industri maju.
5. Kenaikan harga minyak yang tinggi akan lebih melemahkan negara-negara berkembang, karena sebagian besar dari devisa yang diperolehnya akan habis untuk mengimpor minyak. Selain itu dengan harga minyak yang tinggi berarti akan meningkatkan inflasi dunia, maka pertumbuhan industri akan mandeg. Hal ini akan berimplikasi pada kemerosotan hasil nilai ekspor negara-negara di dunia, bukan hanya industri negara-negara maju, melainkan juga negara-negara berkembang akibat pasaran bahan mentahnya merosot di negara-negara industri yang dilanda resesi.

Jadi, kiranya akan lebih baik bahwa harga minyak tetap berada pada harga yang wajar. Bahkan jika negara-negara pengeks-  
por minyak dapat menurunkan harga minyak secara drastis, hakekatnya merupakan pukulan atas perusahaan minyak raksasa yang cukup giat mencari sumber minyak -- dengan biaya mahal -- baik di negaranya sendiri maupun di negara-negara lain. Selain itu, dengan harga minyak murah kiranya akan memberikan angin baik bagi pertumbuhan ekonomi dunia, terutama bagi

negara-negara bukan pengeks-  
por minyak. Sehingga pembangunan nasional mereka akan berjalan tanpa dirongrong oleh besarnya anggaran impor minyak dan rongrongan tingkat inflasi moneter dunia. Pada gilirannya, hubungan negara-negara pengeks-  
por minyak dan negara-negara yang tak mempunyai minyak, terutama negara-negara berkembang akan semakin dekat dan akrab.<sup>20</sup>

Namun argumentasi seperti tersebut tadi oleh sebagian analis dianggap tidak tepat, dan justru dianggap sebagai pemihakan kepada negara-negara industri, serta merugikan Dunia Ketiga, dalam hal ini khususnya negara-negara pengeks-  
por minyak. Alasannya adalah: *Pertama*, sebenarnya tidak bijaksana menempatkan negara-negara penghasil minyak pada posisi tetap miskin -- akibat harga minyak yang rendah -- atau bahkan mati kelaparan di tengah kekayaan mereka yang berlimpah. Perlu diingat bahwa negara-negara industri sudah sejak lama menekan atau mempermainkan negara-negara jajahannya agar terus menyediakan bahan-bahan mentah untuk industrinya dengan jumlah berlimpah dan dengan harga yang rendah. Hal demikian telah terjadi pula pada waktu negara-negara penghasil minyak belum bersatu dalam organisasi OPEC dan OAPEC. Sebaliknya, negara-negara berkembang yang umumnya sebagai wilayah bekas jajahan telah dijadikan pasar utama barang-barang industri negara industri dengan harga tinggi, suatu hal yang jelas sangat timpang dan tak adil. Jadi sebenarnya sudah terlalu lama negara-negara industri menerima sumbangan (subsidi) tak kentara dari negara-negara berkembang lewat perdagangan yang timpang dan

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 71.



penuh ketidakadilan semacam itu. Hal demikian harus segera dihentikan, termasuk dalam hal minyak.

*Kedua*, harga minyak yang melambung memang berpengaruh buruk terhadap negara-negara berkembang, namun sebenarnya jauh lebih buruk pengaruh yang dihadapi negara-negara maju. Sebelum kenaikan empat kali harga minyak pasca 1973 misalnya, harga komoditi ekspor dari negara-negara Barat sudah lebih dahulu melonjak sekitar 50 persen antara tahun 1968 sampai 1973. Suatu kajian bahkan menyatakan bahwa kenaikan harga minyak hanya berpengaruh tidak sampai 30 persen dari deteriorisasi (pengrusakan) perdagangan negara-negara berkembang.<sup>21</sup>

Analisis yang berpendapat demikian ini lebih lanjut beragumen bahwa berlimpahnya minyak dengan harga murah -- terutama datang dari Timur Tengah -- ternyata lebih menguntungkan negara-negara industri, yakni telah mempercepat pertumbuhan ekonomi sekaligus pertumbuhan penggunaan energi pada beberapa negara industri. Terbukti antara tahun 1959-1962 konsumsi minyak bumi untuk kelompok negara-negara industri yang tergabung OECD (*the Organization for Economic Cooperation and Development*) menunjukkan kenaikan sebesar 54 persen atau rata-rata 15,5 persen per tahun.<sup>22</sup> Singkatnya, pada kenyataannya pertumbuhan industri di negara maju semakin pesat dengan munculnya teknologi yang memakai minyak bumi sebagai bahan bakar.

Maka, tarik-menarik antara harga minyak murah dan mahal hakekatnya lebih merupakan tarik-menarik antara kepentingan negara industri dan negara berkembang berpotensi minyak. Bila harga minyak tinggi, konsekuensinya adalah dana akan mengalir ke kantong negara-negara pengekspor minyak yang umumnya negara berkembang, dengan implikasi terjadi inflasi di dunia industri dan sebagian negara berkembang yang tak mempunyai minyak. Yang *kedua*, jika harga minyak rendah artinya dana lebih akan mengalir ke negara-negara industri Barat.

Bagi analisis kelompok kedua, pilihannya adalah lebih baik alternatif pertama. Alasannya jelas yakni untuk menghentikan ketimpangan dan ketidakadilan perdagangan yang selama ini hanya menempatkan negara berkembang sebagai "sapi perahan" negara-negara maju. Selain itu, terdapat pula alasan yang cukup mendasar, yakni kenyataan bahwa negara-negara berkembang penghasil minyak ternyata relatif lebih "pemurah" dalam menyumbangkan dana dibanding negara industri kaya. Bila persentase bantuan dihitung dari penghasilan nasional kotor (GNP), maka tahun 1978 misalnya, anggota-anggota OPEC di Timur Tengah mengeluarkan bantuan sebesar 3 persen, sedangkan negara-negara industri Barat hanya memberikan bantuan sebesar 0,4 persen saja. Bahkan bantuan ekonomi yang diberikan Kuwait, Qatar dan Uni Emirat Arab pada tahun 1980-an mencapai 10 persen dari GNP mereka. Perbedaan persentase ini lebih menyolok lagi, bila kita mengingat bahwa beberapa negara anggota OPEC di Timur Tengah tersebut adalah berpenghasilan per kapita lebih rendah dibanding negara-negara industri Barat. Apalagi negara-negara penghasil minyak ini umumnya

<sup>21</sup> Bahrawi Sanusi, *op. cit.*, hal. 69.

<sup>22</sup> *Loc. cit.*



negara berkembang, yang masih memerlukan dana bagi pembangunan nasional masing-masing.<sup>23</sup>

Alhasil, berpijak pada fakta demikian kiranya akan lebih menguntungkan jika uang di dunia ini terkumpul di kantong negara-negara pengeksport minyak yang adalah sama-sama negara berkembang serta bersikap lebih murah, dibanding terkuras masuk kantong negara-negara industri "kikir", bahkan umumnya bekas penjajah itu.

Sebab itu, kiranya dapat diproyeksikan Timur Tengah akan cenderung "mendukung" rahmat dari minyak mengalir ke kantong saudara-saudara mereka di satu kawasan ketimbang ke negara-negara Barat. Persoalannya, tentu bukan sekedar adanya ikatan emosional antarmereka: yang relatif sebangsa, sebahasa, seagama, sebudaya dan sebagai tetangga dekat. Lebih dari itu seperti diuraikan tadi berkah dari minyak yang berhasil dikumpulkan dalam "pundi-pundi" negara petrodolar Arab, ternyata merembes pula ke negara mereka. Berapa pun besarnya aliran sumbangan yang dikucurkan oleh tetangga dekatnya, yang pasti sumbangan itu jelas sangat berarti bagi perekonomian mereka.

<sup>23</sup> Ada sangat banyak badan pemberi bantuan baik bersifat bilateral maupun multilateral dari negara-negara penghasil minyak, khususnya di Timur Tengah, antara lain untuk yang bilateral misalnya: *Kuwait Fund for Arab Economic Development* (KFAED), *The Abu Dhabi Fund for Economic Development* (ADFED), *The Saudi Arabia Fund for Development* (SAFD), *The Kuwait Investment Company* (KIC). Sedangkan yang multilateral misalnya adalah: *The Arab Bank for Economic Development of Africa* (ABEDA), *Special Arab Aid Fund for Africa* (SAAFA), *OAPEC Special Funds*, *The Arab Fund for Economic and Social Development* (AFESD). Lihat Amin Rais, *op. cit.*, hal. xiii.

Sebagai penutup kiranya dapat dikemukakan kembali bahwa mengalirnya uang ke dalam "pundi-pundi" negara-negara petrodolar Timur Tengah akan membawa dua konsekuensi positif: *Pertama*, peristiwa tersebut sebenarnya justru merupakan suatu keadilan dalam tata ekonomi global, yang mempunyai kecenderungan terjadi eksploitasi dan atau dominasi negara maju terhadap negara-negara berkembang. Negara-negara petrodolar itu memang sangat pantas menikmati berkah dari Tuhan. Jangan sampai ibarat "ayam mati kelaparan di dalam lumbung padi" terjadi lagi. *Kedua*, berkah minyak yang membanjiri negara-negara petrodolar Timur Tengah bukan tak mustahil akan pula selalu merembes ke Dunia Ketiga umumnya dan negara-negara Arab nonminyak khususnya. Hal tersebut telah terbukti pada periode "bom minyak" pada periode 1970-an. Kondisi positif demikian diharapkan dapat pula terjadi pada masa-masa mendatang.

Kiranya skenario perembesan berkah minyak dari negara-negara petrodolar kepada dunia Arab nonminyak khususnya, dapat diwujudkan dalam salah satu atau beberapa alternatif berikut:

1. Dalam kebijakan harga minyak yang "tinggi" guna memberi hak negara-negara petrodolar untuk menikmati kekaayaannya, hendaknya negara-negara tersebut bermurah hati memberi "subsidi" harga kepada negara-negara tetangganya nonminyak agar mereka tak terluka oleh kebijakan harga minyak yang tinggi itu. Sebagai catatan adalah agar sistem subsidi itu tak merusak pasaran, maka mekanisme yang diterapkan tetap dalam batas kebutuhan "terminim" konsumsi nasional negara-negara yang disubsidi.



Mekanisme demikian sangat penting, terutama untuk menghindari tuduhan bahwa harga minyak yang dipatok oleh negara-negara petrodolar adalah yang menjadi biang kerok kehancuran ekonomi mereka, seperti yang ditudingkan negara-negara industri. Karena bila hal ini terjadi, akan merangsang muncul dan tumbuhnya kebencian laten negara nonminyak kepada pengekspor minyak, yang tentu saja sangat mengancam stabilitas hubungan antarmereka, termasuk stabilitas kawasan.

2. Keuntungan yang berhasil diraup negara-negara petrodolar hendaknya sebagian dikucurkan ke negara-negara nonminyak di sekitarnya. Tujuannya adalah untuk membantu memperkuat perekonomian tetangganya yang kurang beruntung serta memperkecil kesenjangan antarnegara yang kadangkala menimbulkan kecemburuan. Kebijakan semacam ini telah ada, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Kebijakan demikian jelas sangat positif bagi hubungan antarmereka, dan oleh sebab itu perlu dilanjutkan.
3. Rezeki minyak yang melimpah itu sebaiknya dimanfaatkan pula untuk mengangkat ekonomi kawasan dengan menanamkan modal mereka terutama di kawasan itu sendiri. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa selama ini sebagian terbesar harta mereka diinvestasikan ke negara-negara maju.<sup>24</sup> Alasan mereka memang

cukup rasional, mengingat stabilitas negara-negara maju relatif lebih menjamin bagi keuntungan berbisnis dibanding dengan negara-negara berkembang, termasuk di wilayah Timur Tengah sendiri.

Namun dengan menanamkan modal di negara-negara industri berarti pula sangat menguntungkan negara industri itu. Pola demikian semaksimal mungkin hendaklah diupayakan diubah, secara sedikit demi sedikit terus menggeser investasi dari negara-negara industri ke wilayah Timur Tengah sendiri, guna mengangkat keandalan ekonomi regional melalui penggalakan industrialisasi regional. Untuk tujuan tersebut maka stabilitas kawasan itu perlu mendapat penangan yang serius.

4. Alhasil, melalui penggalakan industrialisasi regional secara terpadu -- terutama untuk industri substitusi impor -- niscaya persoalan pengangguran dan atau tenaga kerja yang selama ini menjadi problem serius -- baik dalam konteks politik internal suatu negara maupun politik hubungan antarnegara -- sedikit demi sedikit dapat diatasi.

---

mereka bahwa bunga dalam Islam adalah "haram". Alhasil, akhirnya muncul dua kritik utama terhadap milyader Arab tersebut: Hakekatnya Dunia Arab-lah pihak utama yang ikut memperkaya para industriawan dan pengusaha-pengusaha Barat. Yang lebih ironis lagi adalah para pengusaha Barat tersebut adalah banyak -- untuk tak disebut mayoritas -- yang bersimpati kepada Israel, termasuk dengan memberikan bantuan dana bagi perjuangan dan atau mempertahankan negara Israel. Singkatnya, modal Israel untuk "menggebuk" dunia Arab hakekatnya berasal dari orang-orang Arab sendiri, termasuk bunga bank yang tak diambil dengan alasan menghindari riba.

<sup>24</sup> Mayoritas kekayaan hasil minyak mereka memang selama ini ditanamkan di negara-negara industri. Bahkan sebagian informasi menyatakan, khususnya kekayaan pribadi dari milyader Arab yang disimpan di Bank-bank Barat tak mereka ambil bunganya, terutama dilandaskan pada kepercayaan



Demikianlah kiranya dapat dikatakan, bahwa sekiranya kekayaan minyak di wilayah Timur Tengah dapat ditata secara bijak untuk kepentingan regional di antara negara-negara sebangsa, sebahasa, sebudaya, dan atau seagama itu, niscayalah minyak dapat dimaksimalkan sebagai "berkah" bagi mereka, dan bukan sebaliknya menjadi "laknat" bagi kehancuran mereka sendiri.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badre, Albert Y., "Middle East, Economic Life", dalam *Encyclopedia Americana* (New York, 1971), XIX, hal. 380-381.
- Ben-Shahar, Faim, "Economic Cooperation in the Middle East: From Dream to Reality", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Westview Press: Boulder, San Francisco & London, 1989).
- Darmstadter, Joel, "Conserving Energy: Issues, Opportunities, Prospects", *The Journal of Energy and Development*, Autumn, 1976.
- Herman, Steward S. and James S. Canon (eds.), *Energy Futures: Industries and the New Technologies*, Ballinger, Cambridge, Mass, 1977.
- Hirsch, Seev, "Trade Regimes in the Middle East", dalam Gideon Fishelson (ed.), *Economic Cooperation in the Middle East* (Westview Press: Boulder, San Francisco & London, 1989).
- Issawi, Charles, *Oil, the Middle East and the World* (Washington, 1972).
- Mashad, Dhurorudin, "Menguak Tabir Manipulasi Barat Atas Perjuangan Palestina", dalam *Jurnal Ilmu Politik*, No. 12 (Jakarta: Gramedia, 1993).
- Noreng, Qystein, *Oil Politics in the 1980's: Pattern of International Cooperation* (McGraw-Hill, Inc. 1980).
- Rahardjo, M. Dawam, "Cita-cita Perdamaian Yang Ilmiah", *Prisma* (September 1986).
- Rais, Amin, "Kata Pengantar" dalam Qystein Noreng, *Minyak dalam Politik* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983).
- Richards, Alan dan John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East: State, Class, and Economic Development* (Cairo: The American University Press, 1991).
- Sanusi, Bachrawi, *Indonesia dalam Dunia Perminyakan* (Jakarta: UI Press, 1984).
- The Middle East Monitor*, Vol. 3, May 1993, hal. 338.



# Format Politik Rusia ke *Near-Abroad*: Perlindungan Etnik, Pembendungan dan Hegemoni

*Malik Ruslan*

**H**INGGA kini kawasan bekas Uni Soviet masih memantapkan posisinya sebagai salah satu episentrum konstelasi politik Eropa. Fenomena internal yang mengitari hubungan antarnegara di kawasan itu -- khususnya Rusia dengan empat belas negara lainnya -- masih merupakan isu yang menarik untuk diulas.

Terminologi *near-abroad* menyeruak ke permukaan menyusul bubarnya Uni Soviet pada akhir Desember 1991. Dalam perkembangan selanjutnya terminologi ini digunakan Rusia sebagai istilah pembeda antara Federasi Rusia itu sendiri dengan keempat belas negara baru pecahan Uni Soviet itu. Dalam berbagai tulisan dapat dijumpai beberapa istilah yang memiliki persamaan arti dengan *near-abroad* itu, seperti *neighbouring territories*, *close foreign countries*, *the non-Russian new independent states (NIS)*, *nearby foreign territory*, dan *newly independent states*.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk memberikan penilaian tertentu terhadap is-

tilah-istilah tersebut, melainkan hanya mengetengahkan beberapa pertimbangan prinsipil berkenaan dengan kawasan *near-abroad* itu dalam khasanah politik luar negeri Rusia berdasarkan posisi strategisnya.

Secara geografis kawasan ini dapat dibagi dalam empat sub-kawasan berdasarkan komposisi etnik yang melingkupinya. Berdasarkan pertimbangan itulah, maka bagian ini dikelompokkan menurut letak geografis sesuai maksud di atas berdasarkan arti strategis masing-masing dalam pandangan Moskow.

## Profil dan Kepentingan Rusia

### *Ukraina, Moldova dan Belarus*

Kawasan ini yang terdiri dari tiga negara -- Ukraina, Belarusia dan Moldova meliputi areal seluas 844.996 km<sup>2</sup> dan berpenduduk sekitar 66.646.144 jiwa (1993). Dari keseluruhan *near-abroad* kawasan Eurasia berpenduduk terbesar di mana sebagian be-



sar penduduknya bermukim di Ukraina. Secara geografis kawasan ini dibatasi oleh negara-negara Baltik di Utara, Polandia dan Rumania di sebelah barat, dan Laut Hitam (*black sea*) di selatan serta federasi Rusia di sebelah timur.

Sebagai kawasan berpenduduk terpadat dan membentang di antara Rusia dengan negara-negara eks anggota Pakta Warsawa, kawasan Eurasia ini memiliki arti strategis terutama dalam konteks kepentingan keamanan Rusia dalam percaturan politik Eropa.

Sejak negara-negara di kawasan ini memproklamkan kemerdekaan (Belarusia 25 Agustus, Moldova 27 Agustus, dan Ukraina 1 Desember 1991), maka ada beberapa hal mendasar yang mempengaruhi hubungannya dengan Rusia. Masalah itu bagi Moskow bukanlah masalah sepele yang dapat diselesaikan dalam jangka pendek, melainkan ia memerlukan kearifan dan itikad baik guna menjalin kerja sama yang saling menguntungkan.

Masalah yang sangat mendasar yang dihadapi Rusia adalah soal hubungannya dengan Ukraina, terutama menyangkut tiga hal. *Pertama*, soal persenjataan nuklir Uni Soviet yang menurut data yang ada Ukraina menyimpan 1.768 hululedak nuklir. *Kedua*, soal armada laut hitam dan terutama pangkalan AL Sevastopol. Memang yang disebutkan pertama telah diatur dalam tiga perjanjian dalam kerangka CIS dengan ketentuan masing-masing yang tampaknya berbeda antara satu dengan lainnya. Misalnya dalam kesepakatan Minsk (*The Minsk Agreement Establishing a Commonwealth of Independent States of 8 December 1991*) dalam Artikel 6 terdapat ketentuan yang berbunyi "... *unified control over nuclear wea-*

*pons*". Sedangkan di dalam Deklarasi Alma-Ata (*The Alma-Ata Declaration*) tanggal 21 Desember 1991 memuat ketentuan "... *single control over nuclear weapons*." Dan di dalam kesepakatan tentang *Joint Measures on Nuclear Weapons* (Alma-Ata 21 Desember 1991) berbunyi "... *jointly drawing up a policy on nuclear matters*".

Dalam perkembangannya ternyata artikel tersebut belum dapat menyelesaikan persoalan mendasar tentang soal nuklir yang ada di Ukraina itu, karena pada hakikatnya ketentuan Artikel 2 itu memberikan wewenang kepada negara tempat senjata nuklir itu berada (*host country*) untuk juga mengontrol senjata itu (*unified control over nuclear weapons*). Hal ini berarti bahwa bukan hanya Rusia yang berhak memegang hak kontrol atas aset militer itu melainkan juga Ukraina. Bahkan kalau kita mengacu pada Deklarasi Alma-Ata 21 Desember 1991, maka yang tampak adalah negara tempat senjata nuklir itu berada merupakan pengontrol tunggal (*single control*). Dalam perkembangan selanjutnya soal senjata nuklir ini telah ditetapkan oleh Ukraina sebagai salah satu bagian dari *key areas* dalam konteks doktrin pertahannannya. Karena Ukraina menganggap, bahwa senjata nuklir yang ada di wilayahnya merupakan salah satu sarana untuk menjamin kemerdekaan dan kedaulatannya secara penuh dari Rusia ataupun dari negara-negara nuklir lainnya. Meskipun demikian secara transparan Ukraina juga menegaskan, bahwa negara tersebut tidak akan menggunakan senjata-senjata itu dalam manuver politik luar negerinya.

Masalah nuklir memang adalah satu dari sekian masalah yang cukup pelik yang meracuni hubungan kedua negara. Masalah lain yang masih merupakan penghalang da-



pat dikemukakan sebagai berikut. *Pertama*, soal perbatasan kedua negara Sebetulnya pada 1990 telah dibentuk *The Russo-Ukrainian Treaty of 1990*. Tetapi hal ini masih tetap saja belum dapat menyelesaikan masalah. Persoalannya adalah karena Rusia menegaskan hanya mengakui perbatasan dengan Ukraina yang dibuat dalam kerangka CIS. Hal ini berarti bahwa Treaty tersebut di atas tidak diakui oleh Rusia karena Treaty itu sendiri dibuat ketika Uni Soviet masih ada. Bagi Rusia alasan ini sebetulnya merupakan salah satu cara untuk mencegah Ukraina keluar dari keanggotaan CIS. Meskipun telah ada jaminan keamanan (*security guarantee*) Rusia kepada Ukraina sesuai hasil pertemuan antara Boris Yeltsin dengan Leonid Kravchuk pada Juni 1993, tetapi masih kurang jelas apakah Rusia memang benar-benar menjamin perbatasan dan integritas teritorial Ukraina itu.

*Kedua*, masalah Krimea dan lebih khusus lagi Sevastopol (pangkalan utama armada laut hitam). Kekhawatiran akan soal ini mula-mula mengacu pada resolusi *The Russian Supreme Soviet* pada 9 Juli 1993 tentang Sevastopol, yang menegaskan, bahwa Sevastopol adalah kota Rusia. Konsekuensinya adalah suatu ancaman terhadap teritorial Ukraina. Bahkan oleh sebagian besar politisi di negeri itu penegasan deklarasi tersebut dianggap sebagai pernyataan perang terhadap Ukraina.

Memasuki 1995 terjadi perubahan yang cukup menggembirakan. Dari perundingan antara kedua belah pihak -- Rusia diwakili Presiden Boris Yeltsin sedangkan Ukraina diwakili Presiden Leonid Kuchma (pengganti Leonid Kravchuk) -- dicapai titik terang penyelesaian di mana Ukraina memungkinkan Rusia untuk menyewa (*lease*)

Sevastopol sebagai lokasi pangkalan armada laut hitam. Namun demikian disayangkan, bahwa masalah ini masih terbentur pada dua hal. *Pertama*, soal jangka waktu (*duration*) penyewaan. di mana Rusia menginginkan *sewa jangka panjang* (*long-term lease/99 tahun*) sedangkan Ukraina hanya menginginkan *jangka pendek* (5-10 tahun). *Kedua*, Ukraina menginginkan agar porsinya atas armada laut hitam itu juga berpangkalan di Sevastopol, sedangkan hal yang demikian tidak diinginkan Rusia.

*Ketiga*, soal CIS terutama yang menyangkut peran CIS itu sendiri. Sejak awal sebetulnya Ukraina tidak tertarik dengan struktur CIS yang ditawarkan Rusia. Keterlibatan Ukraina di dalamnya hanya disebabkan karena negara ini menganggap bahwa CIS itu hanya bersifat sementara. Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya, Ukraina melihat CIS justru sebagai suatu organisasi yang sengaja dibentuk Rusia untuk kembali menanamkan dominasi dan hegemoninya terhadap negara-negara bekas Uni Soviet yang telah merdeka termasuk Ukraina. Oleh karena itu Ukraina sejak awal telah menegaskan akan menentang setiap usaha Rusia yang diarahkan untuk mentransformasikan CIS itu menjadi satu kesatuan federal.

Di sisi lain *bargaining position* Ukraina menjadi tak berarti jika diperhadapkan dengan soal ekonomi. Ukraina sangat tergantung pada impor energi dari Rusia yang jumlahnya berkisar 90 persen. Pelajaran dari Rusia telah cukup merepotkan perekonomian Ukraina ketika pada 1993 Rusia menurunkan pasokan minyak bumi dan gas alam dari 49,3 juta ton menjadi 22,6 juta ton. Karena kelemahan infrastruktur, Ukraina tidak dapat mengimpor bahan-bahan tersebut dari negara lain. Maka ketergantungannya yang



begitu tinggi terhadap energi Rusia sangat mempengaruhi konsistensi sikap politik Ukraina kepada Rusia dan tentu saja keadaan ini sedikit banyaknya juga berpengaruh pada kebijakan Ukraina kepada Rusia. Dan memang ketergantungan ekonomi *near-abroad* -- seperti Ukraina -- merupakan salah satu keunggulan Rusia dalam menanamkan dan mengamankan kepentingannya di kawasan itu sesuai dengan format politiknya.

Bagi Rusia, Ukraina adalah suatu wilayah yang sangat strategis, oleh karena itu apa pun akan ditempuh untuk mengamankan setiap kepentingannya di negara itu kelak. Rusia khawatir kekosongan kekuatan itu dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan luar yang mengancam kepentingannya.

Di lain pihak, gejolak internal yang terjadi di Ukraina merupakan fenomena yang dapat menjadi batu ujian bagi keamanan Rusia. Konkretnya berupa, *pertama*, Ukraina adalah suatu negara baru di mana situasi ekonomi dan politik internal masih dalam keadaan tak menentu. Hal ini kemudian berdampak pada soal kedaulatan, identitas nasional, dan *historical roots*. *Kedua*, sebagai suatu negara yang berhasrat mempertahankan posisinya dalam sistem keamanan dan politik Eropa, Ukraina ingin berfungsi sebagai *the first line of defence* terhadap ambisi hegemoni Rusia. *Kedua* hal tersebut bagi Ukraina merupakan jaminan integritas teritorialnya dan sebagai faktor pengait yang lebih erat dan kuat pada sistem keamanan Eropa.

Meskipun di satu sisi terdapat hasrat yang kuat dari Ukraina untuk menjadi *the first line of defence* akan tetapi negeri ini sesungguhnya sangat mengkhawatirkan perkembangan politik-militer internal Rusia.

Karena menurut perhitungan Kiev, mereka dapat saja menjadi sasaran dari ambisi *imperial restoration on Russian part* manakala ambisi itu tidak dapat dilaksanakan tanpa Ukraina.

Guna menepis kekhawatiran Ukraina tersebut, Rusia mengusulkan jaminan keamanan, meski tidak memuaskan pihak Ukraina, karena menurut Ukraina jaminan keamanan itu harus memuat tiga hal mendasar. *Pertama*, menghilangkan kemungkinan agresi terhadap Ukraina. *Kedua*, tidak adanya tekanan ekonomi. *Ketiga*, pengakuan terhadap integritas teritorial dan menghindari timbulnya aksi kekerasan di perbatasan Ukraina yang ada sekarang.

Di lain pihak, untuk menjaga hubungannya dengan Rusia, Ukraina menempuh apa yang disebut *new relationship policy* yaitu kebijakan luar negeri yang berorientasi ke Barat tetapi juga tetap mempertahankan stabilitas hubungan dengan Rusia. Sikap ini merefleksikan bahwa bagaimanapun Ukraina tidak dapat melepaskan diri sepenuhnya dari Rusia karena ketergantungan yang sangat tinggi pada energi Rusia.

Sedikit berbeda dengan soal Ukraina, masalah hubungan Rusia-Moldova lebih didominasi oleh soal etnik terutama di sepanjang trans-Dniester di mana etnik Gagawa, Rusia, dan Ukraina memproklamkan kemerdekaan dari Moldova karena didorong oleh kekhawatiran jika Moldova bergabung dengan Rumania.

Pemisahan diri Moldova dari Uni Soviet pada 27 Agustus 1991 tampaknya mengembalikan fenomena negara yang luasnya 33.700 km<sup>2</sup> ini pada keadaan sebelum dicaplok oleh Stalin pada 1940-an. Yang di-



maksudkan adalah Moldova menjadi rebutan pengaruh antara Rumania-Rusia-Ukraina. Keadaan ini cukup beralasan jika ditilik dari komposisi etnik yang melingkupinya yakni etnik Moldova/Rumania 64,5 persen, Ukraina 13,8 persen, dan Rusia 13 persen.

Kalau dikatakan, bahwa fenomena Moldova pasca Uni Soviet adalah ulangan pada keadaan empat dasawarsa lalu memang demikianlah adanya. Karena ada dua tujuan bagi Uni Soviet hingga mencaplok wilayah ini. *Pertama*, memisahkan Republik Moldova dari Ukraina. *Kedua*, memisahkan etnik Rumania sendiri dari negara Rumania sebagai strategi membentuk ruang kontrol bagi Soviet. Ini pun sebetulnya hanya sebagai sasaran antara karena yang diinginkan Uni Soviet adalah meluaskan pengaruh komunis ke wilayah Rumania.

Keberhasilan Stalin membendung infiltrasi pengaruh Rumania ke Moldova kembali mendapat ujian berat ketika Nicolae Ceasescu -- dengan kebijakan anti Rusia -- berkuasa di Rumania. Guna mengantisipasi timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan, Rusia menegaskan -- sebagaimana dikemukakan Menlu Andrei Kozyrev bahwa Rusia mencegah Rumania untuk campur tangan di Moldova. Lebih lanjut ditegaskan, bahwa dinamika situasi internal di Moldova sangat ditentukan oleh keterlibatan Rumania dan menekankan komitmen Rusia terhadap etniknya yang berjumlah sekitar 13 persen dari total penduduk.

Seperti halnya dengan Moldova, persoalan internal di Belarus juga diwarnai oleh merebaknya nasionalisme etnik meskipun dalam skala kecil. Suatu hasil pol yang diadakan pada November 1992 -- sekitar satu tahun setelah bubarnya Uni Soviet -- menun-

jukkan hasil yang cukup mengejutkan: 80 persen responden setuju dengan pendapat, bahwa bubarnya Uni Soviet adalah suatu malapetaka bagi Belarus dan sebagian besar dari responden itu mengharapkan bangkitnya kembali Uni Soviet. Hal yang cukup mengejutkan ini dapat dipahami mengingat etnik Belarus yang jumlahnya sekitar 77,9 persen dari total penduduk memiliki kesamaan tradisi, budaya, dan persepsi dengan etnik Rusia. Di samping itu kawasan ini juga sangat tergantung pada sumberdaya alam Rusia.

Belarus mengimpor sekitar 90 persen kebutuhan energinya di mana 85 persen di antaranya dari Rusia. Ketergantungan yang begitu tinggi ini memaksa Belarus untuk mengoreksi kembali sikap politiknya kepada Rusia. Hasilnya, pada 2 April 1996 lalu kedua negara menandatangani perjanjian perserikatan. Ini adalah suatu terobosan politik yang cukup spektakuler yang pertama terjadi di bekas Uni Soviet.

### *Transkaukasia*

Kawasan Transkaukasia meliputi tiga negara (Georgia, Armenia, dan Azerbaijan), berpenduduk total sekitar 16.688.938 (1993), dan mencakup kawasan seluas 186.100 km<sup>2</sup>. Secara geografis kawasan ini membentang di bagian selatan Federasi Rusia dan berbatasan langsung dengan Laut Hitam dan Turki (Barat), Iran (Selatan), dan Laut Kaspia (Timur). Kawasan ini kaya dengan bahan tambang seperti minyak bumi (Azerbaijan), emas (Armenia), dan biji besi (Georgia). Di wilayah ini berdiam tidak kurang dari dua juta etnik Rusia yang menyebar di Armenia 2 persen, Azerbaijan 5,6 persen, dan Georgia 6,3 persen.



Sejak bubarnya Uni Soviet, perbatasan Rusia sepanjang pegunungan Kaukasia diliputi oleh berbagai konflik antar etnik, agama, dan civil. Konflik yang berkembang secara sporadis itu dalam skala besar terjadi di Abkhazia (Georgia), dua *Ossetia* (Ossetia Utara yang termasuk wilayah Rusia dengan Osetia Selatan yang termasuk wilayah Georgia) dan konflik antara Armenia dan Azerbaijan di Nagorno-Karabakh.

Konflik memperebutkan Nagorno-Karabakh yang sebenarnya telah dimulai sejak dekade 1960-an, semakin menunjukkan keseriusan pada dekade 1970-an, dan ironisnya perang terbuka yang melibatkan kekuatan militer meletus pada 1988.

Secara historis wilayah Nagorno-Karabakh dahulu adalah otonomi Azerbaijan meskipun sekitar 70 persen penduduknya adalah etnik Armenia. Pada 1921 pemerintah Uni Soviet membuat keputusan kontroversial dengan menempatkan wilayah ini di bawah yurisdiksi Armenia. Keputusan tersebut tidak bertahan lama karena pada 1923 wilayah itu dikembalikan lagi kepada Azerbaijan dengan alasan, bahwa kehidupan ekonomi Nagorno-Karabakh ini dapat lebih baik jika berada di bawah kontrol Azerbaijan. Setelah Uni Soviet bubar persoalan ini kembali dimunculkan oleh Armenia di mana klaimnya atas wilayah ini didasarkan pada pertimbangan jumlah etnik yang mendiami kawasan ini. Maka babak baru konflik atas wilayah tersebut kembali dimulai.

Dalam perkembangan selanjutnya tampaknya konflik antar etnik tersebut tidak hanya menyeret dua pihak yang bertikai tetapi juga telah melibatkan manuver politik kekuatan-kekuatan luar terutama Turki, dan dalam skala kecil Iran. Bahkan yang cukup

mengejutkan adalah timbulnya keinginan Azerbaijan untuk membentuk konfederasi dengan Turki. Meski demikian dalam manuver politiknya Turki masih membatasi diri pada misi sebagai suatu model moderat untuk memodernisasikan negara-negara muslim di bekas Uni Soviet.

Adanya infiltrasi politik dari selatan itu menimbulkan kekhawatiran pada pemerintah Moskow. Pengiriman pasukan pemeliharaan perdamaian di bawah mandat CIS -- dalam beberapa hal -- dinilai justru memperparah situasi. Menurut versi Azerbaijan, pasukan Rusia yang mendominasi misi penjaga perdamaian itu justru membantu pejuang Armenia melawan Azerbaijan. Akibatnya Azerbaijan memutuskan keluar dari keanggotaan CIS pada 1992 dengan alasan, bahwa organisasi itu dinilai hanya melayani kepentingan Rusia di kawasan tersebut.

Krisis antar etnik di Transkaukasia ini memerlukan penyelesaian yang ekstra hati-hati, karena kenyataannya tidak hanya melibatkan para pihak yang bertikai melainkan telah menjadi bagian dari manuver politik kekuatan luar. Politik regional Azerbaijan dan Armenia akan lebih dipengaruhi oleh konflik atas Nagorno-Karabakh itu.

Di kawasan Transkaukasia ini kebencian nasionalis telah begitu kompleks dan telah meradang karena dikacaukan dengan *cross-cutting tribal* serta loyalitas keluarga. Pemerintahan nasional telah terseret ke dalam sengketa dan terjebak dalam konflik etnik yang tak dapat mereka menangkan tetapi juga tidak menimbulkan kekalahan. Ironis bahwa perang antara Armenia dan Azerbaijan adalah ilustrasi yang sangat jelas akan potensi nasionalisme yang menghancurkan di eks-Uni Soviet.



Di lain pihak, perkembangan yang di-khawatirkan di Georgia adalah Georgianisasi kelompok etnik lainnya yang berjumlah sekitar 29 persen dari total penduduk. Kekhawatiran ini dipicu oleh statement Zviad Gamzkhurdia bahwa: *Georgia had long been a persecuted minority in their own land and that the time had come to rectify this injustice*. Demikian pula persoalan yang merebak di Abkhazia yang melibatkan etnik Rusia.

Fenomena Transkaukasia yang sarat dengan berbagai konflik antar etnik sangat memusingkan Moskow. Karena secara geografis, wilayah ini adalah *buffer-zone* dua kekuatan besar dari selatan yakni Turki dan Iran. Karena itu kawasan ini menempati posisi terpenting dalam format politik-strategi Rusia. Untuk itu Rusia menempuh tiga langkah mendasar yakni *pertama*, mencegah penetrasi kekuatan apa pun dari luar -- terutama Turki dan Iran -- yang mengancam kepentingan Rusia. *Kedua*, mencegah masuknya dan bangkitnya pengikut -- yang oleh pihak Moskow disebut dengan Islam fundamentalis -- guna mempertahankan stabilitas dalam negeri Rusia, mengingat sekitar 14 juta warga negara Rusia adalah Muslim. *Ketiga*, membina kerja sama ekonomi dengan negara-negara di kawasan tersebut karena kawasan Transkaukasia ini kaya dengan bahan tambang seperti emas, minyak bumi, dan biji besi.

### *Asia Tengah: Islamophobia?*

Kawasan Asia Tengah terdiri dari lima negara yaitu Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Uzbekistan, dan Tajikistan. Kelima negara ini terbagi dalam dua orientasi budaya. Empat yang pertama lebih berco-

rak budaya Turki sedangkan yang terakhir bercorak budaya Parsi. Luas keseluruhan kawasan 4.549.400 km<sup>2</sup> yakni terluas di *near-abroad* dan berpenduduk sekitar 53.661.407 jiwa (1993).

Kawasan ini kaya dengan hasil tambang seperti minyak bumi, batu bara, besi, nikel, emas, uranium, gas alam dan lain-lain sumberdaya alam. Bahkan Turkmenistan dikenal sebagai pengeksport gas alam ketiga terbesar di dunia. Kazakhstan, Turkmenistan, dan Uzbekistan yang kaya dengan kandungan mineral dianggap sebagai negara-negara yang tidak tergantung pada Rusia seperti halnya dengan negara *near-abroad* lainnya. Meski demikian disadari bahwa negara-negara Asia Tengah memasuki fase kemerdekaan dengan warisan ekonomi, sosial dan lingkungan yang terbelakang.

Pada mulanya sejarah mencatat bahwa ambisi Uni Soviet untuk mengontrol kawasan ini ditujukan untuk membendung meluasnya pengaruh *pan-Turki* dan *pan-Islamic* di mana Soviet menerapkan strategi pemecah belah. Meskipun disadari, bahwa bukan hanya itu yang menjadi pertimbangan utama, tetapi kebijakan Uni Soviet seperti itu harus dipahami dalam konteks kekhawatiran akan masuknya pengaruh dari selatan yang mengancam kepentingannya di kawasan tersebut.

Setelah bubarnya Uni Soviet, strategi dan kepentingan Rusia atas kawasan itu tidak mengalami perubahan substansi karena Rusia juga menaruh kekhawatiran yang sangat besar terhadap masuknya apa yang disebut dengan kekuatan radikal Islam. Karena bila hal itu terjadi maka pasti akan mempengaruhi sekitar 14 juta warga Muslim Rusia yang ada dewasa ini.



Pergumulan kepentingan di kawasan ini didorong oleh sasaran masing-masing pihak. Iran misalnya berpendapat, bahwa dengan merdekanya Asia Tengah dan bekerja sama dengan Iran maka hal itu menghindarkannya dari isolasi politik yang diterapkan Barat khususnya AS. Di lain pihak Turki hendak memfungsikan kawasan ini sebagai jembatan antara Timur dan Barat. Di samping itu terdapat pula kepentingan Cina terutama di perbatasan Xinjiang-Uighur (daerah otonom Cina) di mana sekitar 60 persen penduduknya adalah muslim Turki.

Bagi Rusia sendiri gejolak di kawasan itu merupakan ancaman serius bagi masa depan kepentingannya. Setidaknya ada dua hal yang menjadi masalah mendasar baginya. *Pertama*, terjadinya apa yang disebut sebagai kevakuman penjaga keamanan karena setelah merdeka dari Uni Soviet mereka terpaksa masih harus menghadapi ketidakstabilan internal. *Kedua*, merebaknya gerakan fundamentalisme Islam di mana sebagian besar penduduk kawasan tersebut adalah muslim. Kedua dilema itu mengharuskan Rusia mempersiapkan kekuatan yang fleksibel yang didukung usaha diplomatik guna melaksanakan kebijakan dan memelihara perdamaian sebagai upaya menjaga hubungan baiknya dengan negara-negara di kawasan Asia Tengah itu.

Pilihan kebijakan seperti itu memang harus ditempuh Rusia mengingat: *Pertama*, sekitar 40 persen etnik Rusia (*Russian speakers*) yang tersebar di *near-abroad* bermukim di kawasan ini. Sebagian besar atau sekitar 6 juta di antaranya menyebar di sepanjang perbatasannya dengan Kazakhstan. *Kedua*, bibit perpecahan yang diwariskan Uni Soviet tidak dapat dihindari oleh Rusia -- apalagi di-

hilangkan -- yang memicu memburuknya hubungannya dengan negara-negara di kawasan itu. Hal ini terutama disebabkan oleh: (1) dampak dari hubungan politik Rusia dengan negara-negara baru tersebut; (2) fenomena kesenjangan keterampilan mengakibatkan keterampilan teknik yang dimiliki etnik Rusia tidak dapat digantikan dengan tenaga kerja orang Asia Tengah serta kesenjangan ekonomi. Meskipun kawasan ini memiliki sumberdaya alam yang melimpah tetapi justru termiskin di *near-abroad*; (3) dampak menghancurkan dari sistem Soviet kepada orang-orang Asia Tengah beserta ekologiannya menimbulkan tuduhan salah kepada etnik Rusia. Dilema tersebut menimbulkan ketakutan etnik Rusia karena mereka dapat saja menjadi sasaran kemarahan. Akibatnya sejak tahun 1989 sekitar 100 ribu etnik Rusia meninggalkan kawasan tersebut setiap tahunnya.

*Ketiga*, munculnya negara-negara baru di Asia Tengah tidak hanya berdampak pada peta geopolitik Timur Tengah tetapi lebih dari itu: memicu persaingan pengaruh antara Turki dan Iran. Juga bahwa Asia Tengah menjadi bagian dari pengaruh perkembangan internal di Afghanistan.

Maraknya persaingan geopolitik di kawasan ini berdampak buruk bagi etnik Rusia. Petualangan militer Uni Soviet di Afghanistan selama sembilan tahun yang sangat ditentang oleh dunia Islam merupakan dilema bagi pemerintahan Moskow dan sumber kekhawatiran etniknya di kawasan Asia Tengah itu.

Kepentingan Rusia lainnya di kawasan ini adalah karena di kawasan ini juga terdapat 1.360 hulu ledak nuklir dan arti strategis Semipalatinsk yakni lokasi uji coba ser-



jata nuklir milik Uni Soviet (Kazakhstan), dan pusat angkasa luar Baikonur.

### *Kawasan Baltik*

Dari keseluruhan kelompok *near-abroad*, kawasan Baltik adalah yang terkecil yakni meliputi kawasan seluas 175.116 km<sup>2</sup>, berpenduduk sekitar 8.068.042 jiwa (1993) yang menyebar di Estonia 1.608.469 jiwa, Latvia 2.735.573 dan Lithuania 3.724.000 jiwa.

Dibanding dengan negara-negara lainnya, tak satu pun dari negara di kawasan ini yang terlibat dalam keanggotaan CIS. Bahkan suatu keinginan yang sangat ditentang Rusia -- sebagaimana ditegaskan oleh Deputy Menlu Krylov pada 2 September 1995 -- adalah keinginan mereka untuk menjadi anggota NATO dengan alasan mencegah adanya ancaman Rusia terhadap kemerdekaan mereka.

Setelah memproklamkan kemerdekaan secara serentak pada 6 September 1991 negara-negara Baltik tampaknya cukup konsisten menjaga jarak dengan Rusia. Meskipun fakta menunjukkan, bahwa di wilayah ini cukup banyak terdapat etnik Rusia yang menyebar sekitar 30 persen di Estonia dan Latvia serta 8,6 persen di Lithuania yang sebagian besar terkonsentrasi di ibu kota negara.

Secara geografis kawasan Baltik sangat bernilai strategis bagi kepentingan keamanan Rusia. Kawasan ini berfungsi sebagai penyangga terhadap masuknya pengaruh Polandia di Barat Daya dan Jerman di Barat. Demikian pula arti strategis Laut Baltik sebagai jalur laut menuju Laut Utara, akses ke St. Petersburg. Di samping itu lepasnya kawasan ini dari kontrol Rusia memutuskan

akses Rusia secara langsung ke laut Baltik dan menimbulkan *enclave* Kaliningrad yang dari sudut strategi militer kondisi ini merupakan suatu kelemahan yang nyata.

Kaliningrad pada mulanya adalah bagian dari Prusia Timur yang dicaplok Stalin pada akhir PD II. Setelah Uni Soviet bubar, kawasan ini dijadikan sebagai *outpost* tentara Soviet yang ditarik dari negara-negara Baltik dan Eropa Timur. Kehadiran militer Rusia di Kaliningrad ini berfungsi sebagai elemen keseimbangan kekuatan baru di kawasan Baltik.

Oleh karena itu Rusia bersikeras untuk tidak membiarkan negara-negara di kawasan ini masuk anggota NATO. Karena bila hal ini sampai terjadi berarti bahwa garis depan perbatasan NATO bergeser mendekati Moskow, suatu hal yang sangat dikhawatirkan Rusia.

### **Perlindungan Etnik**

Masalah perlindungan etnik minoritas telah diatur di dalam beberapa dokumen yang dibentuk dalam kerangka CIS. Di dalam *The Minsk Agreement Establishing a Commonwealth of Independent States* (8 Desember 1991) artikel 3 berbunyi:

"... desiring to promote the expression, preservation, and development of the ethnic ... of the national minorities resident on their territories ..."

Di dalam *The Alma-Ata Declaration* (21 Desember 1991) atau yang dikenal dengan Piagam CIS pengaturan serupa juga dapat dijumpai pada alinea 1 dan 4, sebagai berikut:

"... respect for human rights and freedoms, including the rights of national minorities ...",



dan "... responsibility for the preservation of civilian peace and interethnic accord."

Hal serupa dapat pula dijumpai di dalam *The Ashkhabad Declaration* (13 Desember 1991) alinea 5 dan 6 sebagai berikut:

"The Commonwealth of independent states should guarantee the equality of rights of all nations and ethnics groups, and the protection of their rights and interests",

dan

"The Commonwealth of Independent States cannot take shape on an ethnic, religious, or any other basis infringing on the rights of individuals or peoples."

Bahkan hal serupa juga telah diatur oleh organisasi internasional/regional misalnya PBB, CSCE/OSCE, dan The Copenhagen Document 1990 tentang hak-hak minoritas (*the rights of ethnic minority*).

Dari sini tampak, bahwa soal perlindungan etnik minoritas ini telah menjadi konsensus internasional. Meski demikian tampaknya Rusia memandang bahwa hal itu belum dapat menjadi jaminan tujuan yang ingin dicapai dalam melindungi sekitar 20-25 juta etniknya yang tersebar di *near-abroad* itu. Karena itu merebaknya konflik etnik di bekas Uni Soviet yang mencapai puncak keseriusan pada periode 1992 menimbulkan kekhawatiran yang sangat mendalam di Rusia. Masuknya soal perlindungan etnik ini ke dalam doktrin keamanan nasional Rusia membuktikan begitu pentingnya masalah ini untuk diantisipasi sedini mungkin. Bahkan jauh-jauh hari sebelumnya Andrei Kozirev (ketika itu Menlu) menegaskan, bahwa "*Russia is prepared to use all the necessary means including force*" untuk melindungi etniknya.

Masalah etnik ini di satu sisi juga memberi peluang kepada Rusia untuk melakukan manuver-manuver politik ke *near-abroad*. Bahkan oleh beberapa pengamat, keadaan ini dapat membenarkan Rusia untuk melakukan intervensi secara ekonomi, politik, dan terutama militer ke kawasan *near-abroad* itu dengan dalih untuk melindungi etniknya. Ini adalah salah satu konsekuensi serius dari kebijakan Rusianisasi (*Russification*) yang dirintis Lenin dan kemudian dilanjutkan Brezhnev.

Di lain pihak fenomena ini juga membawa masalah besar bagi Rusia sendiri. Gelombang kepulangan orang-orang Rusia terutama pada masa-masa awal bubarnya Uni Soviet merupakan beban yang memberatkan perekonomian Rusia.

Tabel berikut mengetengahkan komposisi persebaran etnik Rusia di *near-abroad*.

Tabel 1  
PERSEBARAN ETNIK RUSIA DI *NEAR-ABROAD*

Negara	Jumlah Penduduk (1993)	%
Ukraina	51.821.230	22
Belarus	10.370.269	13,2
Moldova	4.455.645	13
<u>Baltik</u>		
Lithuania	3.724.000	8,6
Latvia	2.735.573	33,8
Estonia	1.608.469	30,3
<u>Transkaukasia</u>		
Armenia	3.481.207	2
Georgia	5.634.296	6,3
Azerbaijan	7.573.435	5,6
<u>Asia Tengah</u>		
Kazakhstan	17.156.370	37
Kyrgyztan	4.625.954	21,5
Turkmenistan	3.914.997	9,8
Tajikistan	5.836.140	3,5
Uzbekistan	22.127.946	8,3

Sumber: *The Europa World Yearbook* (1994, 1995)  
Vol. I dan II.



## Kerja Sama Bidang Ekonomi: Politik Ketergantungan

Bila kita berbicara tentang pola kerja sama yang digelar Rusia bersama near-abroad maka tentu saja kita tak dapat melepaskan diri dari kerangka CIS.

Sejak eksistensinya, manuver politik Rusia dirintis melalui dua jalur (*dual track strategy*) yakni politik-militer dan ekonomi. Dalam perkembangan selanjutnya -- terutama sejak akhir 1993 -- isu ekonomi tampak lebih dominan. Hal itu disebabkan soal ekonomi adalah satu bidang yang sangat lemah dalam struktur perekonomian global. Hingga 1993 tak kurang dari 275 kesepakatan (*agreement*) telah ditandatangani oleh negara-negara CIS. Bahkan untuk tahun 1993 saja Rusia menandatangani 72 *agreement* dengan negara CIS lainnya yang meliputi bidang ekonomi, militer, dan kesepakatan bilateral lainnya.

Memasuki 1993 kebijakan ekonomi Rusia ke *near-abroad* semakin menunjukkan keseriusan. Misalnya pada September ditandatangani *Treaty on the Creation of an Economic Union of the CIS Countries*. *Treaty* ini sebetulnya merupakan langkah awal ke arah *free trade, a custom and a payment area*.

Masih pada tahun yang sama, tepatnya Januari pada KTT Minsk dibentuk pula *an-integrate bank* yang dimaksudkan mempertahankan *central financial control* terhadap nilai tukar mata uang antarnegara anggota. Juga dibentuk kesatuan mata uang CIS.

Eksistensi kerja sama ekonomi itu melingkupi keseluruhan permasalahan ekonomi di negara-negara eks-Uni Soviet. Dan

bila ditilik secara seksama maka tampak adanya keinginan Rusia untuk menggiring negara-negara *near-abroad* ke arah pola kerja sama yang sedang *trendy* yakni *single economic space*. Hal ini pun mendapat dukungan dari beberapa negara anggota CIS kecuali Turkmenistan dan Ukraina. Kalau memang hal ini bisa terwujud, maka hal itu harus dipahami sebagai konsekuensi ketergantungan ekonomi yang begitu tinggi dari *near-abroad* kepada Rusia.

Bahkan hingga 1993 Rusia masih bertindak sebagai penyandang dana bagi beberapa negara *near-abroad*. Manuver ekonomi ini merupakan ekor dari manuver politik yakni reintegrasi politik yang disusupi dengan penegasan demarkasi dalam bidang ekonomi berupa pemisahan sistem kredit dan finansial Rusia dari negara-negara CIS lainnya, liquidasi area rubel, dan mengalihkan sistem moneter negara-negara CIS lainnya ke dalam mata uang nasional atau *surrogate*-nya.

Oleh beberapa pengamat, pendekatan ini disebut sebagai model kolonial pasca integrasi Soviet. Tujuan akhirnya adalah membawa Rusia pada metropolis ekonomi di wilayah eks-Uni Soviet. Tujuan ini bisa dicapai dengan memberikan utang kepada negara-negara CIS dalam bentuk obligasi yang dibayar dengan sumberdaya alam, emas, cadangan mata uang dan saham. Akibatnya adalah menjadikan Rusia sebagai pemilik kekayaan nasional negara pengutang.

## Kerja Sama Bidang Keamanan: Politik Pembendungan dan Hegemoni

Dibanding dengan kerja sama bidang ekonomi, kerja sama bidang militer ini lebih problematis. Ambisi Rusia untuk menyan-



dang menjadi pemimpin menimbulkan kekhawatiran negara-negara *near-abroad*. Urgensi kerja sama keamanan ini tampak jelas dalam Artikel 2 *The Minsk Agreement on Establishing a Commonwealth of Independent States* pada 8 Desember 1991 sebagai berikut: "*The member states of the commonwealth will cooperate in safeguarding international peace and security ...*". Hal serupa juga dapat ditemukan dalam *The Ashkhabad Declaration of 13 December 1991* yang berbunyi: "*In the interest of preserving strategic stability in the world, it is expedient to ensure common control (yedinyy kontrol) of nuclear weapons and a unified command ...*". Juga dalam *The Alma-Ata Declaration of 21 December 1991* (Piagam CIS) pada alinea kedelapan tercantum ketentuan yang berbunyi: "*In order to ensure international strategic stability and security, allied (obyediennoye) command of the military-strategic forces and a single control over nuclear weapons ...*".

Tiga klausula tersebut di atas yang dimuat dalam tiga dokumen yang berbeda -- sekali lagi -- menunjukkan, bahwa kerja sama keamanan antarnegara eks-Uni Soviet merupakan syarat mutlak untuk mempertahankan stabilitas kawasan dan perdamaian internasional. Bahkan suatu *agreement* terpenting (*Agreement on Joint Measures on Nuclear Weapons*, Alma-ata 21 Desember 1991) yang dicetuskan bersamaan dengan Piagam CIS memuat tentang pengaturan bersama senjata nuklir peninggalan Uni Soviet yang tersebar di Ukraina, Belarus, dan Kazakhstan (telah dijelaskan pada bagian awal).

Memasuki tahun 1992 sikap politik Rusia terhadap konstelasi politik *near-abroad* masih bersifat *wait and see*. Baru pada mu-

sim gugur 1992 itu terjadi perubahan yang cukup mendasar di mana Rusia menganggap bahwa sudah saatnya untuk melakukan *development with varying speeds* yang akan dimulai dalam kerangka CIS.

Maka pada tahun itu juga dibentuklah *The Collective Security Treaty* yang semula beranggotakan Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Armenia, dan Rusia sendiri kemudian disusul berturut-turut oleh Belarus, Georgia, dan Azerbaijan. Treaty ini memuat dua hal mendasar yakni:

- (1) if one treaty nation is subject to invasion it means all treaty nation is subject to invasion;
- (2) when a treaty nation is subject to invasion Russia can use its strategic nuclear forces to stop the aggression act in accordance with its own military doctrine.

Sepanjang tahun 1993 Rusia kian menunjukkan ambisi hegemoninya. Setidaknya ada empat terobosan yang merefleksikan hal itu. *Pertama*, pembentukan *The Field of Common Air and Common Border Defence* di mana Rusia membentuk tiga komando pertahanan udara yakni Komando Barat bertanggung jawab terhadap kawasan Barat Rusia, Ukraina, dan Belarus; Komando Timur bertanggung jawab terhadap kawasan selatan Rusia dan lima negara Asia Tengah; dan Komando Kaukasia bertanggung jawab terhadap wilayah Kaukasia Rusia, Armenia, Georgia dan Azerbaijan.

*Kedua*, pembentukan dan penandatanganan perjanjian pengawasan perbatasan bersama (*safeguarding external borders*) dengan Kyrgyzstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tajikistan, Armenia dan Georgia.



*Ketiga*, sepanjang periode 1992-1993 Rusia melakukan satu terobosan spektakuler yang kemudian lebih dikenal dengan *The Russian "Monroe Doctrine"* (ada juga yang menyebutnya dengan Doktrin Yeltsin atau Doktrin Karaganov). Perkembangan Doktrin ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Pada musim gugur 1992 Evgennii Ambarsumov (anggota *the Civic Union* dan Ketua Komite masalah-masalah internasional pada Parlemen Rusia) menegaskan, bahwa seluruh wilayah bekas Uni Soviet harus diproklamirkan sebagai *sphere of vital interests* dalam doktrin kebijakan luar negeri Rusia di mana di dalamnya Rusia memainkan suatu peran khusus (*special role*) yang diakui masyarakat dunia;
- (2) Enam bulan kemudian tepatnya Februari 1993 Presiden Yeltsin mengajukan *outlined* kepada The Civic Union kemudian kepada PBB sebulan sesudahnya tentang dimungkinkannya Rusia sebagai *guarantor of peace and stability* di wilayah bekas Uni Soviet.
- (3) Maka pada April 1993 Dewan Keamanan PBB menegaskan, bahwa integritas wilayah bekas Uni Soviet menjadi tugas prioritas Rusia yang diartikulasikan dalam *the basic directions of the foreign policy concepts*.

*Keempat*, Rusia menanggapi secara serius soal penetrasi negara-negara ketiga seperti AS, Jerman, Perancis, Turki, Iran ke kawasan eks-Uni Soviet yang dapat menimbulkan risiko pemisahan negara-negara di kawasan tersebut. Penetrasi itu dapat dengan cara kerja sama militer dan teknikal militer, kemanusiaan, bantuan latihan, modal untuk merealisasikan proyek patungan seperti eks-traksi minyak bumi dan lain sebagainya.

Model kerja sama bidang militer (baca: keamanan) yang telah disebutkan di atas sebetulnya hanyalah suatu strategi untuk menggapai kembali apa yang oleh Rusia disebut sebagai kehilangan yang sangat besar berupa kehilangan teritori, akses, infrastruktur militer, personil militer dan peralatannya yang tersebar di luar wilayah Federasi Rusia, fasilitas pertahanan udara, komunikasi dan transportasi vital dan porsi persenjataan nuklir. Keinginan untuk menggapai semua itu merupakan bagian dari doktrin militer dan kebijakan keamanan nasional Rusia.

## Catatan Penutup

Pada bagian akhir tulisan ini dapat disampaikan beberapa catatan sebagai berikut.

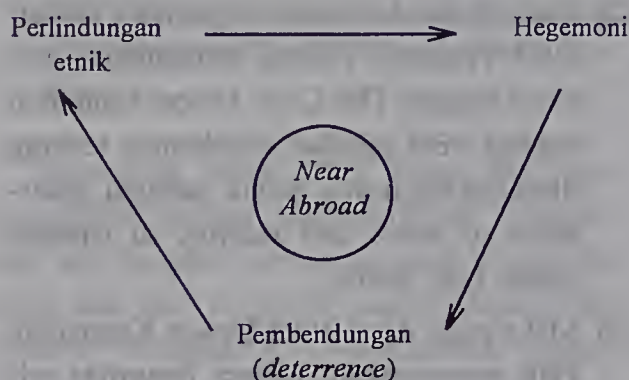
*Pertama*, manuver politik Rusia di *near-abroad* didominasi oleh dua faktor strategis yakni militer dan ekonomi. Manuver di bidang ekonomi yang dikonkretkan dalam bentuk penggiringan negara-negara CIS dalam berbagai bentuk kerja sama sesungguhnya ditujukan untuk memberi Rusia konsepsi politik (tujuan jangka pendek) guna menancapkan pengaruhnya di kawasan itu dalam spektrum yang lebih luas (tujuan jangka panjang). Sedangkan kerja sama keamanan yang memperoleh bentuk yang sesungguhnya pada periode 1992-1993 dimaksudkan sebagai *deterrence strategy* (strategi pembendungan) terhadap infiltrasi kekuatan-kekuatan luar dalam bentuk apa pun ke kawasan *near-abroad* yang oleh Rusia dianggap sebagai "domain"-nya. Strategi ini didorong oleh hasrat hegemoni yang oleh masyarakat internasional -- khususnya Barat -- diakui validitasnya.



*Kedua*, bubarnya Uni Soviet mengakibatkan Rusia -- sebagai republik dominan dalam struktur pemerintahan Uni Soviet dan kemudian menjadi satu-satu pewaris -- kehilangan instrumen strategis: 5,8 juta km<sup>2</sup> kawasan, 145 juta penduduk, terciptanya *enclave* Kaliningrad di luar daratan utama Rusia, terbatasnya akses ke laut Hitam dan ke Laut Baltik, terpengkasnya kekuatan angkatan bersenjata, serta -- yang terakhir tetapi bukan berarti tidak penting -- kehilangan rekan dalam Pakta Warsawa. Hilangnya komponen strategis itu merupakan kerugian telak bagi eksistensi Rusia di tengah keinginannya untuk menyandang gelar sebagai pemimpin. Oleh karena itu tak heran jika keinginan untuk menggapai kembali instrumen-instrumen itu ditetapkan sebagai bagian dari doktrin militer dan kebijakan keamanan Rusia.

*Ketiga*, format politik Rusia -- perlindungan etnik, pembendungan dan hegemoni -- merupakan tiga serangkai dari manuver politiknya ke *near-abroad* itu. Satu dengan lainnya saling berkaitan dan tak dapat dipisahkan. Ketiganya pula bukan merupakan hal yang baru karena kehadirannya telah dikondisikan oleh sejarah yang sangat panjang. Kebijakan Rusianisasi (*Rusification*) misalnya yang pertama-tama diterapkan oleh Stalin dan terus berlanjut hingga Breznev menyebabkan terjadinya persebaran etnik Rusia ke seluruh republik Uni Soviet; strategi pembendungan (*deterrence*) dan hegemoni yang diperagakan secara begitu piawai oleh Uni Soviet kian memantapkan status Rusia sebagai salah satu adi kuasa. Pembendungan dan hegemoni ini adalah dua kata kunci yang menjamin superioritas Soviet di kawasan itu. Runtuhnya imperium Uni Soviet itu pada akhir 1991

dan tampilnya Rusia sebagai pewaris mengisi agenda perbincangan politik di Eropa yang bermuara pada satu pertanyaan berikut: apakah dengan runtuhnya Uni Soviet itu sekaligus juga pertanda berakhirnya segala atribut kebesaran yang pernah disandanginya? Perkembangan selanjutnya mengatakan tidak. Rusia berupaya merestorasi seraya mewarisi semua atribut kebesaran itu. Dari keseluruhan atribut itu posisi hegemoni adalah atribut yang paling bernilai. Maka dalam konteks format politik Rusia kedekatan antara satu dengan yang lainnya ibarat tiga mata dari sebuah trisula, saling melengkapi antara satu dengan yang lainnya. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



*Keempat*, masa depan hubungan Rusia dengan *near-abroad* sangat ditentukan oleh tiga faktor. *Pertama*, bagaimana negara-negara *near-abroad* itu memperlakukan etnik Rusia yang jumlah sekitar 20-25 juta dan tersebar di *near-abroad*. *Kedua*, penyelesaian secara damai dan komprehensif soal aset militer Uni Soviet yang tersebar di *near-abroad* terutama di Ukraina. *Ketiga*, sejauh mana kekuatan-kekuatan luar terutama NATO, AS, Turki menahan diri untuk tidak turut campur dalam persoalan yang timbul di *near-abroad*.



*Kelima*, ditilik dari soal ekonomi dan keamanan maka dominasi Rusia terhadap negara-negara *near-abroad* sesungguhnya sesuatu yang tak dapat dihindari. Ketergantungan ekonomi terutama bahan baku dan energi serta lemahnya perangkat keamanan di sebagian besar negara-negara *near-abroad* semakin melapangkan jalan bagi Rusia untuk mengukuhkan ambisinya sebagai penyandang status "*leader*". Dan patut dicatat bahwa sebagian besar negara-negara tersebut masih menginginkan hal itu.

*Keenam*, pola kerja sama yang digelar Rusia dalam kerangka CIS sebagian besar -- sesuai keinginan sebagian besar anggota CIS -- bersifat bilateral. Bilateralisasi kerja sama seperti itu sebetulnya justru menguntungkan Rusia karena ia secara lebih efektif dapat mengeksploitasi ketergantungan ekonomi dan militer negara-negara itu tanpa risiko menghadapi perlawanan kolektif (*collective opposition*).

*Ketujuh*, sebagaimana yang dipraktikkan oleh negara-negara di dunia, maka politik luar negeri Rusia ditampilkan sebagai cara untuk melayani "kebutuhan" dalam negeri yang kian mendesak. Bagi kita istilah "kebutuhan" ini masih bersifat samar-samar dan oleh karena itu banyak menimbulkan penafsiran yang juga bervariasi, misalnya apakah "kebutuhan" yang dimaksudkan itu adalah usaha untuk mengembangkan kejayaan Rusia seperti yang pernah dicapai oleh Uni Soviet?

*Kedelapan*, hegemoni adalah kepentingan nasional karena sesungguhnya secara gamblang kepentingan nasional itu harus dilihat sebagai kekuatan. Dan satu hal yang patut dicatat adalah, bahwa ambisi hegemo-

ni oleh satu negara terhadap negara lainnya dapat muncul jika tingkat pertumbuhan absolut negara yang bersangkutan lebih besar daripada pertumbuhan sistem secara keseluruhan. Artinya hegemoni lebih mudah muncul pada suatu kondisi di mana tidak ada keseimbangan kekuatan di mana tampil suatu negara yang secara absolut lebih kuat di tengah lingkungan negara lainnya yang secara absolut justru lemah.

*Kesembilan*, interaksi antara pertahanan dengan pembendungan telah lama disinggung dalam literatur hubungan internasional. Pembendungan dapat dikatakan berhasil manakala *the expected utility of using force* lebih kecil daripada *the expected utility of not using force*. Dalam konteks pemikiran ini kita teringat pada adagium *si vis pacem para bellum* (kalau ingin damai bersiaplah untuk perang). Pengertian *deterrence* ini mengandung beberapa paradigma yang sebagian besar -- kalau tidak dapat dikatakan semua -- dipengaruhi oleh perkembangan dua adikuasa dunia. Ketika teknologi nuklir telah mencapai pengembangan senjata nuklir jarak jauh maka teori pembendungan (*deterrence*) memiliki konotasi yang khusus yakni berkaitan dengan rivalitas AS-Soviet. Pada periode perang dingin, pembendungan mempertahankan misinya pada apa yang disebut dengan *extended deterrence model*. Cara ini ditempuh oleh AS dan Uni Soviet untuk meluaskan pengaruhnya ke berbagai kawasan. Misalnya AS ke Korsel, Jepang, Jerman; Uni Soviet ke Kuba, Vietnam, Korut. Setelah perang dingin dan bubarnya Uni Soviet, *deterrence* kembali memperoleh bentuknya di wilayah bekas Uni Soviet itu. Tampilnya Rusia -- dengan *The Collective Security Treaty* dan Doktrin "Monroe" --



merupakan wujud dari deterrence (*extended deterrence*) meskipun lebih bersifat fleksibel.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alexandrova, Olga. 1994. "Russia as a Factor in Ukrainian Security Concepts". *Aussen Politik* Vol. 45, No. 1.
- Dewisha, Karen dan Bruce Parrot. 1994. *Russia and the New States of Eurasia*. Cambridge University Press.
- Dunay, Pal dkk. eds. 1995. *New Forms of Security*. Dartmouth.
- Duran, Khalid. 1992. "Rivalries over the New Muslims Countries". *Aussen Politik* Vol. 43, No. 4.
- Halbach, Uwe. 1992. "World Politics and Indigenous Development in Central Asia". *Aussen Politik* Vol. 43, No. 4.
- Halbach, Uwe dan Heinrich Tiller. 1994. "Russia and its Southern Flank". *Aussen Politik* Vol. 45, No. 2.
- Hymar, Anthony. 1994. *Power and politics in Central Asia's New Republics*. Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.
- Karp, Regina Cowen, ed. 1993. "Central and Eastern Europe". *SIPRI*, Oxford.
- Khilnani, Niranjana M. 1993. *Emergence of New Russia*. New Delhi: Annot Publication.
- Kuzio, Taras. 1994. *Russia-Crimea-Ukraine Triangle of Conflict*. The Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.
- Larrabee, F. Stephen dan Allen Lynch. 1994. *Russia, Ukraine and European Security*. RAND Corp.
- Lindner, Rainer. 1994. "Domestic and Foreign Policy Conditions Behind Structural Changes in the Ukraine and Belarus". *Aussen Politik* Vol. 46, No. 4.
- Macfarlane, S. Neil. 1995. "The Structure of Instability in the Caucasus". *International Politics and Society*, No. 4.
- North, Robert C. 1990. "War, Peace, Survival". *Westview Press*.
- Ruehl, Lothar. 1994. "European Security and NATO's Eastward Expansion". *Aussen Politik* Vol. 45, No. 2.
- Rumer, Eugene B. 1994. *The Building Blocks of Russia's Future Military Doctrine*. RAND Corp.
- Ruslan, Malik. 1995. "Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS Terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin". *Analisis CSIS* Th. XXIV, No. 5, September-Oktober.
- Strategic Appraisal. 1996.
- Treadgold, Donald W. 1990. *Twentieth Century Russia*. Seventh edition, Westview Press.
- Utkin, Anatoly I. 1995. *Russia and the West*. Programme for Strategic and International Security Studies, No. 3, Switzerland.
- Wettig, Gerhard. 1994. "Moscow's Perception of NATO's Role". *Aussen Politik* Vol. 45, No. 2.
- Yimin, Song. 1994. "The New Trend in Russia's Domestic and Foreign Policies Shocks the West". *China Institute of International Studies* Vol. 3.
- Zagorski, Andrei. 1994. "Reintegration in the Former USSR?". *Aussen Politik* Vol. 45, No. 3.
- . 1994. "What Kind of CIS Would Do?". *Aussen Politik* Vol. 46, No. 3.
- Boundary and Security Bulletin*. 1995. Vol. 3, No. 3.
- SIPRI Yearbook*. 1992, 1993, 1994. Oxford.
- The World Factbook*. 1994-1995. Central Intelligence Agency.
- The Europa World Yearbook*. 1994 dan 1995. Vol. I dan II.



# Dimensi Politik dan Keamanan Perpindahan Penduduk di Kawasan Asia Pasifik\*

*Kusnanto Anggoro*

**P**ERPINDAHAN penduduk (*population movements*) yang terjadi dalam suatu negara atau melintasi batas antarnegara sebenarnya bukan merupakan suatu gejala baru. Sejak lama, perpindahan penduduk merupakan gejala yang secara dramatis telah terjadi di berbagai belahan dunia. "Jalur Sutra" (*silk road*) dan perpindahan orang-orang Rusia Putih ke negara-negara Baltik adalah sebagian dari berbagai kasus yang menunjukkan secara berturut-turut adanya desakan ekonomi dan politik bagi perpindahan penduduk. Berkembangnya perdagangan melintasi Keyber Pass dan diaspora Rusia memperlihatkan betapa perpindahan penduduk membawa implikasi yang lebih luas dan mendalam daripada tujuan awal perpindahan itu sendiri. Tulisan ini membahas dimensi politik dan

keamanan perpindahan penduduk di Asia Pasifik.

## **Perpindahan Penduduk, Politik dan Keamanan: Suatu Refleksi Teoretis**

Sejak berakhirnya Perang Dingin, salah satu gejala paling menonjol adalah meluasnya ruang lingkup dari apa yang disebut sebagai masalah keamanan. Dalam berbagai diskursus, ancaman luar hanya merupakan satu dari berbagai sumber yang dapat mengancam kelangsungan hidup suatu negara. Di samping ancaman dari luar, ancaman terhadap kelangsungan hidup suatu negara dapat pula berasal dari dalam negeri. Bersamaan dengan itu, ancaman yang bersifat nonmiliter, atau bisa disebut ancaman nonkonvensional, melengkapi ancaman-ancaman yang bersifat militer. Keamanan nasional, oleh karenanya, dapat didefinisikan sebagai "kemampuan suatu pemerintahan untuk mempertahankan kesatuan wilayah dan integritas bangsa, demi mempertahankan kesi-

---

\* Makalah disampaikan pada Forum Luar Negeri Indonesia ke IV, diselenggarakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri RI, Denpasar, 30 Juni - 1 Juli 1997.



nambungan ekonomi dengan dunia luar menurut *reasonable terms*, untuk melindungi identitas bangsa-negara, governance dan institusi politik dari gangguan luar".<sup>1</sup>

Bagi Indonesia yang mengembangkan konsep "ketahanan nasional" (*national resilience*) dan "keamanan komprehensif" (*comprehensive security*), perluasan ruang lingkup itu sepintas lalu bukan merupakan hal yang baru. Pandangan seperti itu tidak seluruhnya benar. Dalam kenyataannya, masalah-masalah nontradisional tetap relevan dibicarakan. Konsep-konsep Indonesia, baik ketahanan nasional maupun keamanan komprehensif, merupakan konsep yang pada dasarnya *inward looking* dan tidak banyak membicarakan masalah-masalah transnasional. Sedang masalah transnasional bukan hanya memerlukan langkah-langkah unilateral yang berkembang karena pendekatan *inward looking*, melainkan juga langkah-langkah pendekatan bilateral dan multilateral.

Perbedaan yang mencolok antara pemahaman lama dan baru mengenai masalah-masalah keamanan tampaknya terletak pada bagaimana harus mendekati permasalahan itu. Berbeda dari ancaman militer yang pada umumnya *bi-directional*, misalnya, masalah transnasional bersifat *multi-directional*. Sebab itu, beberapa negara pada saat yang bersamaan harus menanggung akibatnya. Selain itu, barangkali yang lebih penting bahwa aspek transnasional dengan sendirinya menghapus dikotomi antara masalah domestik dan luar negeri. Kebijakan suatu negara mengenai masalah transnasional itu akan membawa implikasi bukan hanya bagi wila-

yah yurisdiksi kekuasaan dan otoritasnya melainkan juga bagi negara lain.

Energi, pangan, lingkungan, teknologi, narkotik, dan penduduk adalah sebagian dari ancaman seperti itu. Di antara berbagai bentuk ancaman nonkonvensional itu, perpindahan penduduk merupakan masalah keamanan yang paling rumit. Perpindahan penduduk tidak hanya dapat menimbulkan masalah dalam hubungan antarnegara, tetapi juga dapat disebabkan oleh satu atau kombinasi dari berbagai masalah nonkonvensional yang lain. Kelangkaan energi, degradasi lingkungan dan keterbatasan sumber daya ekonomi dapat menjadi pendorong terjadinya perpindahan penduduk dari satu daerah ke daerah yang lain.

Penduduk berpindah dari suatu daerah ke daerah lain secara sadar, dengan keinginannya sendiri, maupun karena sebab-sebab yang tidak dapat dihindarinya. Dorongan yang pertama dapat berupa faktor-faktor ekonomi maupun politik, misalnya dalam kasus-kasus pekerja migran (*migrant workers*) dan pencari suaka (*asylum seeker*). Termasuk dalam kategori perpindahan karena keterpaksaan adalah pengungsi (*refugees*) dan orang-orang yang terdepak (*displaced person* atau *internal refugees*). Bagaimana mereka berhasil menembus batas wilayah dan memasuki daerah lain akan menentukan apakah mereka dapat disebut sebagai "pemukim sah" (*legal* atau *documented*) atau "pemukim gelap" (*illegal* atau *undocumented*). Desakan ekonomi maupun politik dapat mendorong terbentuknya pemukim sah ataupun gelap.

Dalam membahas perpindahan penduduk yang mencakup kawasan sangat luas seperti Asia Pasifik, tidak mudah menemukan faktor-faktor bersama yang berlaku untuk se-

<sup>1</sup>Harold Brown, *Thinking About National Security* (Boulder, Colo: Westview Press, 1984), hal. 4.



tiap kasus dan kategori. Ketimpangan ekonomi merupakan faktor yang mendorong penduduk berpindah ke tempat lain, secara sah maupun tidak, dan untuk sementara maupun permanen, sekedar untuk memperoleh tingkat penghidupan yang lebih baik. Suatu pemerintahan mungkin secara sengaja mendorong komunitas tertentu untuk berpindah. Secara politik, perpindahan penduduk yang berasal dari komunitas penentang akan meningkatkan keamanan suatu rezim politik. Dalam kondisi tertentu, perpindahan itu mungkin pula memperlunak keharusan untuk menciptakan kesempatan kerja, dan oleh karenanya menjaga kredibilitas politik pemerintahan itu.

Seperti kemudian terlihat dari perkembangan para migran itu dalam lingkungan mereka yang baru, perpindahan penduduk dapat membawa masalah yang berkaitan dengan politik dan keamanan. Masyarakat Jawa di Sumatera tampaknya cukup terintegrasi dengan masyarakat lokal, seperti halnya rekan-rekan mereka di Suriname bahkan dapat berkembang sebagai suatu kekuatan politik yang berarti. Namun dalam kasus yang lain, migran tetap menjadi duri dalam daging bagi masyarakat lokal dan seringkali menimbulkan masalah keamanan dalam hubungan antargolongan. Penduduk berkebangsaan Rusia, yang hingga kini masih merupakan jumlah berarti di negara-negara Baltik, membawa implikasi luas bukan hanya dalam hubungan antara Rusia-Eropa (Barat) melainkan juga dalam konteks stabilitas politik di negara-negara Baltik itu sendiri. Pengungsi Serbia dan Kroatia di Australia tidak hanya membawa persoalan lama dari Yugoslavia, tempat mereka semula berasal, tetapi juga menjadi kelompok penekan (*pressure group*) yang mempengaruhi kebijakan Canberra dalam masalah ex-Yugoslavia.

Signifikansi akibat itu sendiri tentu tergantung pada skala persoalan dan daya tahan nasional suatu negara yang menjadi tujuan perpindahan penduduk. Pengungsi, salah satu bentuk perpindahan penduduk yang hampir selalu mengiringi setiap peperangan atau deprivasi kultural terhadap komunitas tertentu, seringkali membawa tekanan politik dan ekonomi maupun keamanan bagi negara di mana pengungsi itu berada.<sup>2</sup> Mereka dapat menjelma menjadi konsentrasi perlawanan terhadap rezim dari mana penduduk itu berasal. Pemukim Palestina di Yordania, gerilyawan Mujaheddin di Peshawar, dan orang-orang Karen di Thailand adalah sekedar contoh dari bagaimana kelompok yang tersingkir karena perbedaan identitas (etnik, afiliasi ideologi ataupun pandangan politik) dapat merongrong kewibawaan suatu negara bangsa.

Bentuk perpindahan penduduk yang lain, termasuk pekerja asing, pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan pengungsi. Negara asal dapat kehilangan sumber daya yang mungkin bermanfaat untuk pembangunan nasionalnya. Pada saat yang sama, dalam konsentrasi tertentu, perpindahan penduduk dapat menimbulkan antagonisme sosial antara pemukim dan penduduk asli. Tergantung pada bentuk, derajat dan konteks politik di mana perpindahan terjadi, implikasi ekonomi itu, misalnya pengangguran, dapat membawa signifikansi politik tertentu. Perpindahan penduduk karena desakan ekonomi, yang pada umumnya merupakan pemukim sementara, barangkali mengakibatkan tidak lebih dari sekedar politisasi isu ekonomi, mi-

---

<sup>2</sup>Gil Loescher, "Refugee Movements and International Security", *Adelphi Paper* No. 268 (London: International Institute of Strategic Studies, Summer 1992), khususnya hal. 31-32.



salnya alokasi anggaran untuk pelayanan sosial, besarnya *remittance* yang dikirim ke negara asal pemukim, atau pengangguran. Penduduk gelap dapat membawa implikasi yang lebih luas dalam bidang ekonomi maupun politik.

Seperti layaknya masalah transnasional lain, bagaimana mengantisipasi masalah perpindahan penduduk tersebut melibatkan bukan hanya strategi unilateral melainkan juga kerja sama bilateral dan multilateral. Pada tataran praktek hubungan antarnegara, gejala ini menimbulkan berbagai masalah. Misalnya, strategi multilateral dan bilateral tidak dapat diterapkan pada semua bentuk perpindahan penduduk. Strategi multilateral, yang hampir selalu beranjak dari strategi *win-win situation*, tidak mudah dilakukan jika perpindahan penduduk memberi keuntungan sepihak pada negara asal migran, atau jika biaya yang harus ditebus untuk repatriasi akan lebih mahal dibanding keuntungan yang diperoleh dari perpindahan penduduk tersebut. Termasuk dalam kategori ini adalah perpindahan penduduk yang terjadi karena kebijakan rezim tertentu untuk mempertahankan dominasi politik atau etniknya. Repatriasi penduduk akan mengembalikan persoalan lama.

## Perubahan dan Kestinambungan dalam Pola Perpindahan Penduduk: Suatu Gambaran Umum

Berbeda dari pola perpindahan penduduk setelah berakhirnya Perang Dunia II, sejak dasawarsa 1990-an perpindahan yang terjadi pada tingkat global mengisyaratkan pola yang berbeda. *Pertama*, komponen pengungsi meningkat secara dramatis sejak berakhirnya Perang Dingin. Tumbangnya kekuasaan

Soviet dan negara-negara Eropa Timur merupakan faktor yang sangat signifikan mendorong perpindahan penduduk secara besar-besaran.<sup>3</sup> Jumlah orang yang dikategorikan sebagai pengungsi meningkat pesat setelah berakhirnya Perang Dingin. Menurut catatan UNHCR (*United Nations High Commissioner on Refugees*), jumlah pengungsi meningkat dari 2,4 juta menjadi 18,2 juta dalam periode 1975-1992. Bahkan jika ke dalam angka itu ditambahkan mereka yang meninggalkan tempat tinggalnya karena pertikaian antar-etnik yang terjadi di suatu negara, seperti dalam kasus Rwanda, tercatat sebanyak 24 juta jiwa terpaksa meninggalkan tempat mereka bermukim.

*Kedua*, perpindahan bukan hanya terjadi karena perang, tetapi juga karena tekanan-tekanan politik, ekonomi, dan degradasi lingkungan. Pada awal dasawarsa 1990-an saja perpindahan penduduk yang terdaftar mencapai 25-30 juta jiwa, sedang penduduk gelap mencapai 20-40 juta. Apa yang dikenal sebagai "penduduk bermasalah" (*people of concern*) menurut UNHCR, dalam dua dasawarsa belakangan ini meningkat sepuluh kali lipat menjadi 27,4 juta. Ini termasuk 14,5 juta pengungsi, 5,4 juta orang-orang yang terdepak di dalam suatu negara, dan 3,5 juta kategori yang lain.<sup>4</sup> Reseptifitas negara penerima, karena pertimbangan politik dan/

<sup>3</sup>F. Stephen Larrabee, "Down and Out in Warsaw and Budapest: East European and East-West migration", *International Security*, Vol. 16, No. 4 (Spring 1992): hal. 5-33.

<sup>4</sup>*The State of the World's Refugees 1993*, hal. 24. Sumber lain menyebut 100 juta pekerja migran, meningkat dari 40 juta pada tahun 1989. Lihat Adrienne Millbank, "Global Population Movements and Temporary Movements in Asia Pacific", *Research Paper* (Canberra: Department of Parliamentary Library, 1994), hal. 4.



atau solidaritas etnik merupakan faktor penarik yang semakin memperbesar kecenderungan itu.

*Ketiga*, meningkatnya revolusi teknologi tampaknya menjadi salah satu sebab penting yang memperkuat *demonstration effect* keberhasilan pembangunan negara lain, dan oleh karenanya menjadi faktor penarik yang tidak dapat diabaikan. Revolusi komunikasi menyebabkan seseorang menjadi lebih terbuka pada perbedaan pendapatan (*income differensial*) di negaranya dengan di negara lain. Revolusi manajemen, termasuk di dalamnya munculnya berbagai kantor jasa pengiriman tenaga kerja dan peranan birokrasi pemerintahan, menyebabkan meluasnya jaringan perpindahan penduduk. Bersamaan dengan sejumlah komunitas pemukim yang ada telah lebih dahulu di tempat tujuan, semua itu mengakibatkan pilihan semakin terbuka.

Perpindahan penduduk di Asia Pasifik tidak sepenuhnya mengikuti pola pada tingkat global itu. Perpindahan penduduk karena tekanan ekonomi bukanlah fenomena baru bagi Asia Pasifik. Pada abad ke-19, di Asia pemerintah kolonial telah memindahkan penduduk dari satu daerah ke daerah lain sebagai kuli kontrak. Pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an, pekerja-pekerja Korea (Selatan) memainkan peranan penting dalam pembangunan infrastruktur besar-besaran di Vietnam Selatan. Sejak permulaan dasawarsa 1970-an, pekerja-pekerja Asia Tenggara dan Selatan mendominasi berbagai peluang kerja di Timur Tengah.<sup>5</sup> Secara umum, perbedaan

an struktur demografi antarnegara, meningkatnya kemudahan mobilitas (kemudahan travel internasional dan semakin terbukanya informasi), dan terdapatnya komunitas awal di suatu negara diperkirakan merupakan faktor yang menyebabkan meningkatnya intensitas perpindahan penduduk itu.<sup>6</sup>

Namun terlepas dari pentingnya desakan ekonomi perpindahan penduduk karena faktor nonekonomi sesungguhnya tidak dapat diabaikan. Sekalipun jumlah pengungsi jauh menyusut, terutama setelah penyelesaian masalah Kamboja dan "manusia perahu" (*boat people*), pada pertengahan dasawarsa 1990-an di subkawasan ini masih terdapat sekitar 1 juta pengungsi dan 1 juta orang-orang yang tersingkir, terutama di Kamboja dan Myanmar.<sup>7</sup> Jumlah itu mungkin hanya 8 persen dari tingkat dunia, jauh lebih kecil dari proporsi penduduk Asia Pasifik. Namun karena komplikasi hubungan antar-etnik dan rentannya tapal batas antarnegara, hal itu dapat menimbulkan ancaman terhadap ketahanan nasional, keamanan nasional, dan oleh karenanya stabilitas kawasan.

Selalu terdapat kemungkinan bahwa pengungsi masih dapat menjadi masalah di kelak kemudian hari. Dari sudut konfigurasi

---

*Asia Pacific Region*, ed. Thangam Ramnath (Kuala Lumpur: ISIS, 1996): hal. 322-323.

<sup>6</sup>Di antaranya adalah Supang Chantavanich dan Gary Risser, "National Policy and Cross-Border Migration in the Asia Pacific: Security and Social Implications", dalam *The Emerging Regional Security*, hal. 297-317.

<sup>7</sup>Diperkirakan antara 500 sampai 1 juta berada di Burma dan 113 ribu di Kamboja. Ditambah dengan 139 ribu pengungsi Tibet di India dan Nepal, 117.600 orang Rohingya di Bangladesh dan India, jumlah keseluruhan dapat mencapai 1,25 juta. Lihat The US Committee for Refugees, *World Refugees Survey 1995*, Tabel 3, hal. 44.

---

<sup>5</sup>Dean T. Alegado, "The Growth in International Migration and Trade in Services in Southeast Asia: Social and National Security Implications", dalam *The Emerging Regional Security Architecture in the*



sosial, misalnya, negara-negara di Asia Pasifik, dengan pengecualian Jepang dan Korea, bukanlah negara yang dapat dikategorikan menjadi apa yang disebut oleh Barry Buzan sebagai "negara kuat" (*strong state*).<sup>8</sup> Bahkan negara dengan masyarakat homogen seperti Cina dan Korea Utara, atau yang didominasi oleh etnik dominan seperti Vietnam, mungkin masih menghadapi masalah dalam menciptakan suatu negara yang kuat. Globalisasi ekonomi dan liberalisasi informasi merupakan faktor yang langsung ataupun tidak menyebabkan suatu negara menjadi "negara lemah" (*weak-state*), sekurang-kurangnya dari penetrabilitas faktor luar.

Dalam kerangka itu perpindahan penduduk antarnegara dapat menimbulkan masalah kohesi sosial. Sekalipun gerakan separatistis menurun dalam dasawarsa belakangan ini, tidak tertutup kemungkinan bahwa gejala serupa akan bangkit kembali di masa mendatang. Tapal batas antarnegara masih superfisial, sehingga garis batas etnik tidak identik dengan garis yurisdiksi negara. Dan mengingat "reseptifitas suatu komunitas untuk menerima komunitas dari negara lain sebagian besar ditentukan oleh kesamaan bahasa dan tradisi",<sup>9</sup> maka potensi konflik antarnegara yang terjadi karena separatisme dan/atau seksesionisme masih cukup riil. Contoh-contoh kasus pengungsi Afghanistan di Pakistan dan Iran, atau Bulgaria dan Kurdi di Turki, sampai dengan 200 ribu pengungsi muslim Arakan (Myanmar) yang menyeberang ke Bangladesh, merupakan pe-

tunjuk bahwa kelak di kemudian hari dapat terjadi perpindahan penduduk yang disebabkan oleh tekanan politik. Daratan Asia Tenggara merupakan kawasan yang paling rawan terhadap kemungkinan itu dibanding dengan subkawasan lain Asia Pasifik.

Barangkali karena komplikasi dari berbagai gejala itu, pemerintahan-pemerintahan tertentu yang menerima arus penduduk cenderung semakin tidak toleran dan lebih sensitif pada masalah-masalah politik dan keamanan yang dapat ditimbulkannya. Dalam beberapa kasus, pengungsi dan migrasi menjadi bagian dari politik luar negeri suatu negara. Pada bulan Januari tahun lalu misalnya, Beijing menegaskan bahwa London harus menyelesaikan masalah repatriasi dan pemukiman kembali 21 ribu pengungsi Vietnam di Hongkong sebelum Hongkong dikembalikan kepada Cina. Pada saat yang kurang lebih bersamaan, dalam pertemuan di Bangkok, keenam anggota ASEAN pada waktu itu memberi isyarat kepada Hanoi bahwa Hanoi harus menerima kembali 40 ribu pengungsi Vietnam yang tersebar di negara-negara ASEAN.

### Tekanan Ekonomi: Perubahan Demografi dan Ketimpangan Pembangunan Ekonomi

Seperti telah disinggung sebelumnya, bagian paling besar dari perpindahan penduduk adalah arus tenaga kerja yang meningkat 10 kali lipat dalam dua dasawarsa terakhir ini. Dua sebab pokok yang menimbulkannya adalah ketimpangan atau perbedaan tingkat pembangunan ekonomi antara negara yang satu dengan yang lain dan perbedaan tingkat tenaga kerja. Keberhasilan pembangunan di beberapa negara Asia Timur pada

<sup>8</sup>Barry Buzan, *People, States and Fear* (Surrey: Wheatsheaf Books Ltd., 1983), hal. 65-69.

<sup>9</sup>Dikutip dalam Kathleen Newland, "Ethnic Conflict and Refugees", *Survival*, Vol. 351, No. 1 (Spring 1993): hal. 87.



tahun 1970-an menyebabkan melonjaknya kebutuhan akan tenaga kerja, khususnya di sektor yang padat karya. Bersamaan dengan terjadinya penurunan fertilitas dan ketidakseimbangan demografi (*gender*) di negara-negara itu, tenaga kerja dari luar semakin penting untuk menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi mereka.

Pada saat yang sama di negara-negara berkembang banyak terjadi ketimpangan pembangunan. Sementara pembangunan terutama terjadi di sektor industri dan perkotaan, maka daerah yang jauh dari pusat industri dan pada umumnya juga mengalami tekanan penduduk yang lebih besar karena tingginya fertilitas, sangat membutuhkan lapangan kerja. Tekanan-tekanan ini merupakan faktor penting di balik melonjaknya angka migrasi pencari kerja antarnegara. Seperti dikemukakan oleh Gerald Dirk, "migran ekonomi baru tidak semata-mata merupakan perpindahan penduduk sebagai pilihan yang diinginkan, tetapi sebagai satu dari pilihan untuk melepaskan diri dari tekanan kelebihan penduduk dan/atau kelangkaan kesempatan kerja di daerahnya".<sup>10</sup>

Kombinasi dari berbagai faktor itu meningkatkan arus migrasi regional. Yang terjadi adalah gejala yang kompleks dan *multi-directional*. Diperkirakan terdapat lebih dari 6 juta pekerja migran asal Asia Tenggara, terdiri dari 4,1 juta orang Filipina, 1,2 juta Indonesia, 300 ribu Vietnam, 300 ribu Myanmar, 225 ribu Malaysia dan 200 ribu Thai. Tidak satu negara pun hanya menjadi pengirim tenaga kerja tanpa menerima tenaga kerja dari negara lain. Di Asia Tenggara, Indo-

nesia mengirimkan tenaga kerja ke Malaysia dan Brunei Darussalam; Filipina ke Sabah, Brunei dan Singapura; sedang Myanmar ke Thailand dan Malaysia. Cina mengirimkan tenaga kerja ke Jepang dan Korea Selatan. Dari semua negara pengirim itu terdapat juga sejumlah berarti tenaga kerja di Jepang, Taiwan dan Hongkong. Korea Utara dan Selatan merupakan bagian penting dari komunitas Korea di Jepang.

Sekurang-kurangnya terdapat tiga gejala menarik dari migrasi tenaga kerja di Asia Pasifik. *Pertama*, telah terjadi perubahan pola arus tenaga kerja dari Asia Tenggara ke Asia Timur.<sup>11</sup> Dalam beberapa tahun terakhir arus migrasi pekerja juga terjadi secara signifikan di antara sesama negara Asia Tenggara maupun Asia Timur.<sup>12</sup> Dari 6 juta pekerja tersebut di atas, misalnya, sebagian bekerja di kawasan Asia Pasifik, terutama di Jepang (1,35 juta), Taiwan (397 ribu), Hongkong (370 ribu) dan Korea Selatan (78 ribu). Sisanya bekerja di negara-negara Teluk Parsi atau di beberapa negara Asia Tenggara sendiri, seperti Singapura (300 ribu), Malaysia (1,5 juta), Thailand (600 ribu), dan Brunei Darussalam (63 ribu). Sebagian besar dari pekerja ini adalah mereka yang berasal dari kalangan miskin dan yang bekerja pada sektor dengan keahlian rendah. Filipina adalah sedikit perkecualian dari kecenderungan ini, dengan meningkatnya jumlah pekerjanya pada jenjang manajerial.

<sup>10</sup>Gerald E. Dirk, "International Migration in the Nineties: Causes and Consequences", *International Journal*, Vol. 43 (Spring 1993): hal. 195.

<sup>11</sup>Surya B. Prasai, "Intra-Asian Labor Migration: Redefining the Implications", *Asian Survey*, Vol. 33, No. 11 (November 1993): hal. 1055-70.

<sup>12</sup>Graeme Hugo, "Labour Migration in Southeast Asia: Impacts (Social, Economic, Political and Security)", paper disampaikan dalam Eleventh Asia Pacific Roundtable (Kuala Lumpur, 5-8 Juni 1997), hal. 10-13.



Gejala yang *kedua* adalah semakin pentingnya pengiriman uang para pekerja ke negara asalnya (*remittance*) sebagai bagian dari neraca pembayaran negara-negara pengirim tenaga kerja.<sup>13</sup> Di beberapa negara (Pakistan, India, Sri Lanka, Bangladesh dan Filipina), *remittance* termasuk lima besar dalam pendapatan nasional, dan mulai menggeser pendapatan dari perdagangan komoditi yang lain. Tentu ada perbedaan signifikan antara negara yang satu dengan yang lain, sebagian ditentukan pula oleh ukuran ekonomi nasional (GDP). Pada tahun 1995, misalnya, uang yang dikirimkan oleh 4,3 juta pekerja Filipina di luar negeri mencapai US\$4.93 milyar,<sup>14</sup> suatu peningkatan hampir 70 persen dari *remittance* tahun sebelumnya (US\$3.01 milyar) dan hampir menutup US\$6 milyar defisit perdagangan negara itu. Di Malaysia (1996), ketika surplus perdagangan mencapai 8 milyar ringgit, untuk pertama kalinya *remittance* tenaga kerja Malaysia menjadi signifikan, yaitu 3 milyar ringgit per tahun. Pengiriman uang para pekerja Indonesia di luar negeri tidak melebihi 1 persen dari impor atau ekspor Indonesia, tetapi mungkin cukup berarti bagi daerah di mana pekerja itu berasal.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Tidak mudah melacak angka sebenarnya dari *remittance*. Sebagian besar *remittance* tidak dikirim melalui saluran resmi (jasa pelayanan pos) tetapi ditiptkan pada sesama pekerja migran yang pulang kampung.

<sup>14</sup>Sekitar 65 ribu pekerja wanita Filipina di Singapura saja mengirimkan US\$106 juta, rata-rata US\$1630 untuk setiap pekerja. *The Strait Times*, 17 Maret 1996.

<sup>15</sup>Perlu diperhatikan bahwa sebagian pekerja asing Indonesia berasal dari daerah-daerah miskin seperti Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. *Remittance* sebesar US\$264 juta (1992) jauh lebih besar daripada alokasi pendapatan daerah dan penanaman modal asing.

Kecenderungan yang lain, *ketiga*, adalah terjadinya *feminisasi* tenaga kerja. Salah satu akibat dari meningkatnya taraf ekonomi dan menurunnya fertilitas di berbagai negara Asia adalah terjadinya ketidakseimbangan *gender*. Di Cina, Malaysia, Birma, Filipina, Korea Selatan, dan Thailand jumlah pria melebihi perempuan. Tentu ini merupakan suatu matrik sosial, ekonomi dan kultural yang sangat kompleks mulai dari preferensi anak laki-laki atas perempuan sampai dengan keberhasilan, misalnya, program keluarga berencana. Akibatnya pekerja wanita menjadi semakin penting, khususnya di sektor industri pariwisata (*waitress*, *entertainers* dan wanita tuna susila).<sup>16</sup> Pekerja-pekerja wanita itu mempunyai derajat kerawanan lebih tinggi terhadap eksploitasi dibanding pekerja pria.

Bagi negara penerima, keberadaan tenaga kerja asing seringkali dianggap sebagai pesaing tenaga kerja lokal, misalnya dalam hal meningkatnya persaingan kesempatan kerja dan memperburuk situasi lingkungan kerja. Di Amerika kedatangan mereka membebani pekerja lokal dengan US\$133 milyar setahun (kesempatan kerja, kenaikan upah dan merosotnya kualitas lingkungan kerja). Dalam kasus Asia Pasifik, situasi tekanan ekonomi bagi negara penerima tidak sebesar apa yang terjadi di Amerika Serikat. Pada umumnya, implikasi para pekerja migran

<sup>16</sup>Menurut Kementrian Luar Negeri Thailand, pada 1994, terdapat 40 sampai 50 ribu perempuan Thailand bekerja secara tidak sah di Jepang. Sumber lain, misalnya, *The Coalition Against Trafficking in Women*, menyebutkan bahwa dari 150 ribu "pekerja seksual" di Jepang, 40 persen dan 50 persen berkebangsaan Thailand dan Filipina berturut-turut. Lihat Andrew Sherry, Mauthew Lee dan Michael Vatikiotis, "For Lust or Money", *Far Eastern Economic Review*, 14 December 1995, hal. 22-23.



itu menguntungkan atau sekurang-kurangnya dapat diabaikan (*benign*). Salah satu sebabnya adalah karena negara penerima memang memberikan batasan yang ketat, bukan hanya dari segi keimigrasian dan pemberian santunan sosial melainkan juga sektor-sektor pekerjaan yang dapat dimasuki para pekerja migran (konstruksi, perkebunan, industri padat karya, atau pekerjaan-pekerjaan kasar).<sup>17</sup>

Satu hal yang menarik adalah bahwa justru segmentasi pasar tenaga kerja seperti itu merupakan salah satu faktor di balik "ketergantungan" kesinambungan pertumbuhan ekonomi negara-negara penerima pada tenaga kerja asing. Menurut sebuah survei terhadap para manajer, tingkat ketergantungan itu mencapai 60 persen untuk Singapura. Negara-negara lain menunjukkan angka yang lebih rendah, misalnya Malaysia (47, persen), Taiwan (26,7 persen), Thailand (22,2 persen), Hongkong (16,7 persen) dan Australia (4 persen).<sup>18</sup> Negara-negara peng-ekspor tenaga kerja, misalnya Indonesia dan Filipina, pada umumnya tidak menganggap penting peranan para pekerja asing pada kesinambungan pertumbuhan ekonomi mereka. Di Indonesia kekhawatiran, jika ada, pada umumnya berkaitan dengan persaingan untuk memperoleh pekerjaan terutama di kalangan manajer tingkat menengah ke atas.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Tenaga kerja asing di Malaysia pada umumnya bekerja di sektor pertanian, perkebunan dan konstruksi; di Singapura, sebagian besar bekerja di sektor manufaktur, jasa dan konstruksi; di Taiwan pada pekerjaan-pekerjaan musiman. Hampir dapat dipastikan para pekerja asing itu memperoleh upah lebih rendah dari pekerja lokal.

<sup>18</sup>*Far Eastern Economic Review*, 22 Mei 1997, hal. 37.

<sup>19</sup>*Economic and Business Review Indonesia*, 22 September 1994.

Menjadi pertanyaan apakah keuntungan timbal-balik itu masih akan dapat dipertahankan untuk masa-masa yang akan datang. Selalu tidak tertutup kemungkinan bahwa pada suatu saat mereka akan menghadapi dilema antara menjaga pertumbuhan ekonomi atau mengembalikan tenaga kerja asing ke asal mereka. Jika ini terjadi, kemerosotan pertumbuhan ekonomi di negara maju akan membawa dampak ekonomi yang sangat besar bagi negara-negara berkembang dari mana tenaga kerja itu berasal. Sebagai contoh, pada saat laju pertumbuhan ekonomi menurun, negara penerima mungkin dihadapkan pada pilihan untuk mempertahankan, dengan risiko meningkatnya kompetisi domestik dalam berbagai pelayanan sosial, atau mengirim kembali tenaga kerja ke tempat asal. Jika pilihan yang disebut belakangan diambil, masalah akan bergeser ke negara asal yang dituntut untuk menciptakan sejumlah kesempatan kerja tertentu.

### **Tekanan Politik: Etnisitas, Kebijakan Negara dan Runtuhnya Suatu Rezim**

Perang, stabilitas domestik dan ancaman terhadap hak-hak asasi manusia (termasuk dalam berbagai bentuk deprivasi relatif) merupakan sebab yang bertanggung jawab atas membengkaknya angka pengungsi dan/atau pelarian politik. Semuanya ini bukan merupakan gejala baru di Asia Pasifik. Masa Perang Dingin dengan mudah mengingatkan kita pada kasus-kasus pengungsi Mujaheddin di Pakistan, "manusia perahu", dan kantong-kantong gerilyawan Khmer di Battambang. Pengembalian Hongkong ke pangkuan otoritas Beijing disertai dengan "eksodus" warga Hongkong. Masih terdapat sejumlah warga Timor Timur yang kini



bertempat tinggal di Portugal, Australia serta beberapa negara Afrika. Beberapa waktu yang lalu, media memberikan liputan mengenai campur tangan kaum "militan" Asia Tengah di Xinjiang (Cina).

Seperti dikemukakan sebelumnya, jumlah pengungsi di kawasan Asia Pasifik semakin menurun. Namun dengan memperhatikan karakter negara dan pemerintahan di Asia Pasifik, tidak mustahil kawasan ini akan dilanda gelombang pasang migran politik. Terdapat sekurang-kurangnya tiga potensi untuk itu. *Pertama*, pertikaian antaretnik yang terjadi karena *Secession* maupun karena deprivasi relatif.<sup>20</sup> Dalam kategori ini termasuk penindasan terhadap hak-hak asasi manusia, dominasi pemerintah pusat atas pemerintah (penduduk) daerah, dan soal representasi politik dalam sistem yang berlaku. Ini merupakan salah satu alasan penting mengapa pelaksanaan hak asasi manusia di sesuatu negara seharusnya juga menjadi kepentingan negara lain, terutama negara tetangganya.

*Kedua*, yang tidak harus berkaitan dengan yang pertama, adalah kebijakan negara. Dalam banyak kasus, suatu pemerintahan yang berkuasa mungkin sengaja mendorong terjadinya perpindahan penduduk. Cina, misalnya, dengan sengaja mengirim orang-orang Han ke Tibet dengan tujuan untuk stabilisasi politik Tibet dan mempermudah kendali pemerintahan pusat Beijing atas Tibet. Hal yang sama terjadi dalam kasus pengiriman orang-orang Vietnam ke Kamboja Tenggara pada tahun-tahun pendudukan Vietnam di Kamboja. Pol Pot sengaja mendepak 500 ribu orang Champa yang dianggap selalu mengancam wibawa

pemerintahan Pnom Penh pada waktu itu. Pola yang sama tampaknya terjadi di Myanmar, ketika rezim SLORC mendepak orang-orang Karen sampai menembus tapal batas Myanmar-Thailand. Semua itu adalah contoh bagaimana suatu negara atau pemerintahan menggunakan instrumen populasi untuk tujuan politik dan keamanan.

*Ketiga*, adalah tumbangnya suatu rezim (*regime collapse*). Peristiwa yang terjadi di Jerman Timur dan Yugoslavia merupakan bukti bahwa tumbangnya suatu rezim dapat menjadi dorongan yang sangat kuat bagi arus perpindahan penduduk yang menimbulkan implikasi dramatis bagi kondisi keamanan Eropa. Bangunan bangsa-negara (*state-nation*) Jerman dan negara-bangsa (*nation-state*) Yugoslavia merupakan bukti sejarah bahwa pemaksaan atas terbentuknya integritas politik suatu negara bukan merupakan landasan yang kokoh untuk mempertahankan integritas itu. Globalisasi informasi, dinamika ekonomi internasional dan keretakan di kalangan elite kepemimpinan dengan caranya sendiri dapat memicu tumbangnya suatu rezim.

Tidak mudah memperkirakan sampai seberapa besar setiap atau kombinasi dari faktor-faktor itu akan dapat terjadi di Asia Pasifik. Bentuk pemerintahan federal dengan sistem perwakilan konsesional yang dilatarbelakangi dengan kebencian historis Serbia-Kroatia-Bosnia tidak terdapat di Asia Pasifik. Sebagian besar masyarakat-masyarakat majemuk di Asia Pasifik (Cina, Indonesia, Myanmar dan Vietnam) ditopang oleh suatu "pemerintahan yang kuat" (*strong government*), terlepas dari apakah kekuatan itu dibangun melalui kekuatan ideologi, persuasi atau represi. Malaysia dan Singapura berhasil tampil sebagai pemerintahan yang kuat,

<sup>20</sup>Newland, "Ethnic Conflict and Refugees", hal. 81-101.



sekali pun konfigurasi etnik di negara itu potensial untuk terjerumus menjadi negara yang lemah. Usaha menciptakan suatu pemerintahan yang kuat dalam sebuah negara yang lemah dapat menimbulkan sentimen deprivasi kultural.

(Calon) anggota baru ASEAN, Kamboja dan Myanmar, perlu memperoleh perhatian khusus. Dengan dua perdana menteri, Kamboja hingga kini masih dapat dikategorikan sebagai "pemerintahan yang lemah" dan "negara yang lemah" (*weak government* dan *weak state*). PM Hun Sen dan Ranaridh kelihatannya mempunyai afinitas yang berbeda terhadap konsentrasi masyarakat Vietnam yang cukup besar di bagian timur negara itu. Namun bahkan seandainya masalah "temporer" ini dapat diatasi, komposisi etnik yang menopang negara Kamboja memang tidak cukup mantap. Ketimpangan pembangunan antara ibukota Pnom Penh dan pinggiran Battambang maupun Kamboja Timur, dapat menimbulkan stabilitas politik yang mungkin akan melibatkan Thailand dan Vietnam. Myanmar menghadapi persoalan yang hampir sama.

Subkawasan yang mengkhawatirkan dalam hubungan ini adalah Semenanjung Korea. Seperti halnya dengan Jerman Barat dalam kasus Jerman, rakyat dan pemerintah Korea Selatan mengidap obsesi untuk menyatukan kembali Semenanjung Korea. Seperti halnya rakyat Jerman, desakan untuk solidaritas etnik dan penyatuan bangsa juga dimiliki sebagian besar masyarakat Korea Utara. Hingga kini, rezim Pyongyang masih dapat mempertahankan kesatuan wilayah dan berusaha membuka diri terhadap masyarakat internasional untuk mengurangi tekanan ekonomi yang dialaminya. Di masa mendatang, segala sesuatunya akan sangat

tergantung pada kemampuan Kim Yong-il melakukan konsolidasi elite di Korea Utara, suatu hal yang tidak akan mudah dilakukannya di tengah berbagai tekanan ekonomi dan politik di negara itu.

Berbagai skenario penyatuan kembali Semenanjung Korea tentu mempunyai implikasi yang berbeda bagi perpindahan penduduk. Penyatuan kembali secara damai (model German) ataupun kekerasan (model Vietnamese), mungkin akan membawa beban ekonomi yang sangat besar bagi Korea Selatan, namun hal itu tidak akan menimbulkan terjadinya jumlah perpindahan penduduk yang berarti negara baru yang akan terbentuk setelah unifikasi hanya akan mengubah status Korea Utara ke dalam Korea bersatu yang tetap memenuhi kualifikasi sebagai "negara kuat". *Demonstration effect* yang diperlihatkan oleh keberhasilan pembangunan ekonomi Korea Selatan dan solidaritas etnik inter-Korea merupakan faktor yang menyebabkan hanya sebagian dari rakyat Korea Utara akan menyeberang ke tapal batas Korea-Rusia dan/atau Korea-Cina. Skenario runtuhnya rezim Pyongyang tidak akan banyak mengubah substansi dinamika itu, sekalipun akan mempengaruhi vulnerabilitas rezim Seoul. Akibat paling buruk adalah menyusutnya pertumbuhan ekonomi Korea (Selatan) yang, seperti halnya dengan Jerman Barat, pada tahap awal harus memperhatikan perkembangan politik dan keharusan ekonomi di wilayahnya sendiri.

Meskipun demikian, tindakan preventif selalu lebih baik. Etnisitas tetap merupakan bagian penting dalam hubungan internasional. Konfigurasi kekuasaan politik di suatu negara seringkali mempengaruhi, atau bahkan menyebabkan, perpindahan penduduk. Sebagai contoh, pada tahun 1991 sebanyak 280



ribu orang Rohingya melintasi perbatasan Myanmar-Bangladesh dan bermukim di Bangladesh. Mereka adalah penduduk muslim yang hidup di lingkungan masyarakat mayoritas Budha di Myanmar dan merasa sebagai kelompok yang terdepak karena deprivasi kultural dari mayoritas Birma. Di masa mendatang masalah serupa bukannya tidak mungkin muncul dari pemukim Vietnam di Kamboja, pemukim Kamboja dan Arakan (Myanmar) di Thailand, ataupun konsentrasi penduduk keturunan Cina di Vietnam bagian utara.

Konsekuensi berbagai bentuk migrasi terhadap masalah politik dan keamanan tergantung pada sebab-sebabnya terjadi migrasi itu. *Pertama*, mempengaruhi perimbangan etnik dan oleh sebab itu juga keamanan domestik. Contoh yang paling menonjol untuk ini memang negara-negara Afrika, namun hal yang sama bukan tidak mustahil akan muncul di negara-negara Asia Tenggara. Para pendatang Mindanao, misalnya, telah mengubah hubungan antar golongan di Sabah, yang kemudian menyebabkan tersingkirnya Kadhazan dari panggung kekuasaan di salah satu negara bagian Malaysia itu. *Kedua*, tidak tertutup pula kemungkinan bahwa suatu negara akan menjadi basis perlawanan oposisi menentang suatu pemerintahan, seperti terlihat dalam kasus orang-orang Arakan dan Karen di Thailand.

### **Degradasi Lingkungan, Sindikat Penjahat Internasional, dan Jasa Pengiriman Tenaga Kerja Swasta**

Pertimbangan untuk memperoleh distribusi kekuasaan (baca: tekanan ekonomi dan politik) yang lebih baik bukanlah satu-satunya sebab yang mendorong terjadinya per-

pindahan penduduk. Mungkin perpindahan penduduk dapat pula disebabkan, atau sekurang-kurangnya didorong, oleh faktor-faktor lain. Termasuk dalam kategori ini adalah merosotnya kualitas lingkungan fisik, sindikat kejahatan internasional dan menjamurnya organisasi-organisasi non-pemerintah dalam pengiriman tenaga kerja asing. Masing-masing mempunyai dinamika dan implikasi yang berbeda bagi politik dan keamanan pada tingkat nasional maupun regional.

Hubungan antara degradasi lingkungan, perang dan migrasi merupakan kaitan yang sangat erat. Penduduk berpindah karena banjir, gempa atau bencana alam lain yang merusak lingkungan dan, oleh karena itu, keseimbangan ekosistem. Degradasi lingkungan karena alam maupun ulah manusia telah menjadi bagian penting dalam perpindahan penduduk. Diperkirakan antara 50-500 juta jiwa, tergantung definisi yang digunakan, telah meninggalkan tempat tinggalnya karena degradasi lingkungan.<sup>21</sup>

Menjadi pertanyaan apakah perusakan lingkungan oleh manusia dapat menjadi faktor penting yang mendorong perpindahan penduduk. Secara kebetulan negara yang banyak menjadi sumber perpindahan penduduk juga merupakan negara yang paling banyak mengalami degradasi lingkungan dan polusi. Berbagai literatur mengaitkan antara degradasi lingkungan, perang dan migrasi.<sup>22</sup> Mudah dimengerti jika Afrika, suatu

<sup>21</sup>Peter J. Opitz, "Refugees and Migration Movements", *Aussen Politik*, Vol. 42, No. 3 (1991): hal. 268.

<sup>22</sup>Lihat, antara lain, Thomas F. Homer-Dixon, "On the Threshold: Environmental Change as Causes of Acute Conflict", *International Security*, Vol. 16 No. 2 (Fall 1991): hal. 76-116 dan Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*,



benua yang paling banyak mengalami kemerosotan kualitas lingkungan, juga merupakan penghasil pengungsi terbesar per kapita. Dalam beberapa kasus, deforestasi, desertifikasi dan kerusakan lingkungan lain oleh manusia merupakan sebab konflik.

Namun sejauh menyangkut masalah lingkungan ini, belum terdapat studi khusus untuk kawasan Asia Pasifik. Apakah di masa mendatang hal serupa akan menjadi masalah ditentukan oleh keseimbangan ekosistem, khususnya sampai sejauh mana kerusakan lingkungan hidup mengurangi produksi bahan pangan. Khususnya belakangan ini Asia Tenggara mengalami gejala yang paradoks. Perusakan lingkungan, misalnya deforestasi, terjadi secara masif di beberapa kawasan. Namun pada saat yang sama transformasi negara-negara sosialis seperti Myanmar, Cina dan Vietnam membuka peluang besar untuk memberikan kontribusi pada pengadaan pangan.<sup>23</sup> Karenanya jika harus terjadi perkaitan antara degradasi lingkungan dan masalah keamanan, pengaruhnya baru akan dirasakan secara berantai, ketika orang-orang pedalaman yang menderita degradasi lingkungan harus meninggalkan tempat tinggalnya ke kota di dalam negerinya sendiri (*internal migration*), dan kesulitan hidup di kota itu akan mendorong kelompok sosial lain dari lapisan yang

kurang lebih sama untuk berpindah ke negara lain. Implikasi yang akan ditimbulkan dari kemungkinan itu tentu jauh berbeda dari kasus kerusakan hutan tropis di Afrika.

Salah satu aktor penting migrasi penduduk adalah organisasi-organisasi, baik organisasi yang sederhana maupun canggih dari segi modal, manajemen maupun jaringannya. Di antara beberapa organisasi yang mempunyai kesetiaan, keuangan dan operasi yang melewati batas antarnegara seperti kelompok-kelompok kriminal seperti *Yakuza* (Jepang) dan *Triad* (Cina). Sebagian dari mereka kini terlibat dalam mengalirnya perpindahan penduduk dari satu negara ke negara lain. Ini dapat menimbulkan ancaman pada rezim yang berkuasa dalam berbagai bentuk. Perdagangan obat bius dan penyebaran penyakit AIDS adalah konsekuensi yang umum ditemukan bersamaan dengan kehadiran kelompok-kelompok kriminal transnasional yang seringkali merupakan bagian tidak terpisahkan dari industri pariwisata.

*Intervening variable* yang ketiga adalah berkembangnya biro-biro pengiriman tenaga kerja asing.<sup>24</sup> Biro-biro ini bekerja melalui saluran resmi maupun tidak resmi, mempunyai *data base* yang lengkap mengenai kesempatan kerja yang tersedia. Mereka sangat aktif merekrut tenaga-tenaga kerja baru. Kemungkinan besar mereka akan dapat mempertahankan intensitas dan tingkat pengiriman tenaga kerja tanpa terpengaruh pa-

---

Vol. 18 No. 2 (Spring 1989): hal. 152-177; cf. Daniel Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security", *Millenium*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1990) dan Marc Levy, "Is the Environment a National Security Issue?", *International Security*, Vol. 20 No. 2 (Fall 1995).

<sup>23</sup>Lihat, misalnya, Christina C. David, "Food: Is A Crisis Looming?", paper disampaikan untuk Tenth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, 5-8 June 1996, hal. 14-16.

---

<sup>24</sup>Biro-biro seperti ini telah menjadi semacam industri tersendiri. Di Bangladesh, jumlah biro pengiriman tenaga kerja meningkat dari 55 pada tahun 1977 menjadi 300 pada 1980, pada waktu yang sama biro serupa di Sri Lanka meningkat dari 4 menjadi 544. Di Filipina, tahun 1990, terdapat lebih dari 630 biro semacam itu.



sang surut hubungan politik antarnegara.<sup>25</sup> Bersama dengan sindikat penjahat internasional, biro-biro ini seringkali terlibat dalam berbagai kasus penyelundupan tenaga kerja dan merupakan faktor yang cukup penting atas terjadinya gejala "feminisasi migrasi".<sup>26</sup> Kehadiran mereka dalam dinamika perpindahan penduduk menyebabkan menyusutnya otoritas pemerintah, termasuk dalam mengendalikan atau mengatur perpindahan penduduk tertentu yang dapat mengancam harmoni sosial.

### Implikasi Politik dan Keamanan: Nasional, Regional dan Internasional

Perpindahan penduduk, yang sah atau tidak sah, dapat membawa implikasi politik keamanan. Tampaknya tidak terdapat suatu pola umum. Sampai seberapa besar dan mengapa hal itu terjadi tergantung pada konteks dan bentuk perpindahan penduduk itu sendiri. Sukar mengatakan bahwa perpindahan penduduk selalu menimbulkan masalah bagi politik dan keamanan. Dalam beberapa hal, perpindahan penduduk justru dapat meningkatkan keamanan nasional suatu negara dan memperbaiki hubungan antarnegara. Keberadaan orang-orang Korea (Selatan) dan India di Amerika Serikat, misalnya, memainkan peranan penting sebagai ujung tombak perdagangan Korea Selatan dan India dengan Amerika Serikat. Salah satu keberhasilan India membendung resolusi Amerika di Jenewa adalah karena lobi pengusaha India di Amerika Serikat.

<sup>25</sup>Hugo, "Labour Migration in Southeast Asia", hal. 2.

<sup>26</sup>Chantavanich dan Risser, "National Policy", hal. 298.

Dalam batas tertentu tidak banyak yang dapat dilakukan untuk mengurangi arus migrasi tenaga kerja antarnegara. Arus perpindahan tenaga kerja ditentukan oleh perimbangan antara kesempatan kerja (*demand*) di tempat tujuan dan ketersediaan tenaga kerja (*supply*) di tempat asal. Sebab itu, secara ekonomis migrasi pekerja ini bermanfaat untuk negara penerima maupun pengirimnya. Terutama sejauh menyangkut negara-negara Asia Tenggara, isu seperti *brain drain* tidak relevan karena pada umumnya yang berpindah adalah mereka yang bekerja kasar. Sebaliknya, mereka justru mendapat keuntungan dari berbagai aspek, di antaranya *remittance*, skill yang dipelajari, dan peluang kesempatan kerja.

Khususnya sejauh menyangkut pekerja yang masuk secara tidak sah, masalah yang ditimbulkannya dapat menjadi lebih serius. Keberadaan suatu kelompok etnik dalam jumlah besar dapat membangkitkan kekhawatiran, *resentment* dan bahkan ketidakamanan bagi penduduk setempat. Ini terutama dirasakan oleh kalangan miskin perkotaan yang harus berkompetisi dengan pekerja migran, tidak hanya untuk memperoleh kesempatan kerja tetapi juga perumahan dan jasa pelayanan sosial yang lain. Seiring dengan meningkatnya taraf hidup pekerja migran, masyarakat lokal merasa semakin terdesak. Antagonisme sosial bukan suatu hal yang tidak mungkin, seperti terjadi antara pendatang Bangladesh dengan masyarakat Johor Baru.<sup>27</sup> Di Malaysia, masyarakat lokal bahkan menuduh pejabat yang berwenang cenderung memberi keuntungan besar kepada para pendatang.

<sup>27</sup>*The Star*, 22 September dan 21 Desember 1996.



Gejala yang mungkin akan membawa masalah bagi Asia Tenggara khususnya adalah perpindahan penduduk yang disebabkan oleh ketimpangan ekonomi, deprivasi kultural dan penindasan terhadap hak-hak asasi manusia. Bentuk migrasi ini tidak menutup peluang bagi terbentuknya entitas kultural yang dapat menimbulkan ancaman pada kohesi sosial negara penerima atau menimbulkan antagonisme sosial antara pemukim baru dan pemukim lokal. Persoalan-persoalan seperti itu akan mempengaruhi sampai seberapa jauh sebuah rezim yang berkuasa dapat menegakkan otoritas di wilayah nasionalnya. Masalah yang secara tidak langsung akan terjadi adalah efikasi politik (*political efficacy*) dan penegakan kebijakan pemerintah (*authority building*). Implikasi yang lebih serius, misalnya dalam bentuk tantangan terhadap keabsahan suatu rezim (*legitimacy building*), mungkin akan terjadi jika terdapat kesamaan etnik antara pendatang dan penerima, suatu hal yang bukan tidak mungkin akan terjadi di masa mendatang mengingat di sebagian besar negara Asia Tenggara pada umumnya batas antarnegara dibuat secara sembarangan (*arbitrary*) oleh pemerintahan kolonial.

Dengan demikian terlihat bahwa perpindahan penduduk, sebagai masalah keamanan transnasional membawa implikasi luas. Pada tingkat domestik, demokratisasi merupakan cara yang handal untuk mengurangi kemungkinan migrasi politik, terutama karena demokratisasi dapat menyelesaikan sebagian besar pertikaian antaretnik.<sup>28</sup> Penataan kembali

hubungan pemerintah dengan masyarakat dan keterbukaan yang lebih luas untuk partisipasi politik, adalah sebagian dari agenda domestik yang semakin perlu dilakukan. Dalam kasus Kamboja dan Myanmar, proses itu harus melibatkan semua golongan dan harus ada kesediaan dari berbagai kelompok untuk konsiliasi yang saling menguntungkan tanpa harus membahayakan integritas negara.

Tuntutan ini tampaknya akan menimbulkan dilema tersendiri. Di satu pihak pada tingkat hubungan antarnegara, masalah yang secara langsung berkaitan dengan keniscayaan ini adalah peninjauan kembali konsep kedaulatan nasional dan validitas campur tangan suatu negara dalam masalah domestik negara lain. Di lain pihak, kedaulatan negara telah menjadi basis argumen hubungan internasional selama lebih dari tiga abad. Negara adalah berdaulat dan tidak bertanggung jawab pada otoritas yang lebih tinggi mengenai segala sesuatu yang terjadi di dalam wilayahnya sendiri. Konsep kedaulatan nasional mewajibkan supaya tidak suatu negara pun campur tangan dalam masalah domestik negara lain.

Pandangan Westphalian seperti itu mungkin perlu dipertimbangkan kembali, khususnya sejauh menyangkut perbuatan suatu negara terhadap kelompok kecil di wilayahnya yang dapat menyebabkan ancaman keamanan bagi negara lain. Tentu harus dibedakan antara krisis humaniter dan *systematic human rights violations*. Ada prinsip yang harus disepakati atas keduanya, misalnya, sebelum tindakan politik humaniter<sup>29</sup> -- sega-

<sup>28</sup>Renee de Nevers, "Democratization and Ethnic Conflicts", *Survival*, Vol. 35, No. 2 (Summer 1993): hal. 34.

<sup>29</sup>Jack Donnelly, "Human Rights, Humanitarian Crisis, and Humanitarian Intervention", *International Journal*, Vol. 48 (Autumn 1993): hal. 613.



la macam tindakan, militer maupun nonmiliter, yang harus dilakukan oleh suatu negara jika negara lain melakukan pembunuhan massal (*genocide*), *politicide*, maupun pelanggaran hak asasi manusia secara sistematis dan terus-menerus -- dapat dilakukan.

## Penutup

Komplikasi dari sebab akibat dan implikasi yang dapat ditimbulkan oleh perpindahan penduduk menunjukkan pentingnya penanganan yang bersifat politik dan ekonomi, bukan hanya pada tingkat bilateral melainkan juga multilateral. Pendistribusian dana internasional yang lebih adil, pembangunan bersama (segi tiga pertumbuhan), dan usaha kerja sama ekonomi yang lain barangkali dapat mengurangi arus tenaga kerja internasional. Standarisasi peraturan keimigrasian, perlindungan tenaga kerja dan *database* kesempatan kerja pada tingkat bilateral dan multilateral akan mengurangi eksploitasi tenaga kerja asing. Kerja sama keamanan, misalnya patroli bersama di daerah perbatasan, kemungkinan dapat mengurangi pemukim gelap.

Potensi terjadinya migrasi politik dan kenyataan semakin banyaknya migran ekonomi menunjukkan bahwa barangkali memang harus ada pengaitan fungsional tertentu antara kerja sama ekonomi (APEC) dan kerja sama politik (ARF). APEC tidak cukup hanya menangani isu-isu makroekonomi se-

perti daya saing, kemudahan investasi, dan deregulasi tetapi juga masalah yang secara langsung lebih berkaitan dengan "pembangunan berkesinambungan" (*sustainable development*). ARF sampai sekarang masih didominasi oleh isu-isu yang pada prinsipnya merupakan masalah keamanan konvensional. Dalam beberapa tahun mendatang kecil kemungkinan bahwa ARF akan secara efektif dapat menyentuh masalah keamanan nonkonvensional.

Dalam masa pasca Perang Dingin, "perdagangan bebas" menjadi *catchphrase* yang begitu ditekankan oleh negara-negara maju sebagai prasyarat pembangunan ekonomi dan alternatif bagi migrasi internasional. Di Asia Tenggara telah terdapat berbagai pengaturan untuk itu, bukan hanya WTO, melainkan juga APEC, AFTA dan "segi tiga pertumbuhan". Ketika persetujuan-persetujuan dagang pada umumnya tidak secara khusus menangani masalah perpindahan penduduk, maka persetujuan-persetujuan bilateral dan multilateral seharusnya menyentuh masalah-masalah yang berkaitan dengan "kesejahteraan, hak asasi manusia, kedaulatan serta isu-isu lain" yang muncul sebagai konsekuensi dari semakin besar dan intensifnya arus perpindahan penduduk antar-negara. Bersama dengan demokratisasi sistem politik, semua itu merupakan prasyarat agar perpindahan penduduk benar-benar dapat menjadi fenomena yang oleh Presiden Ramos disebut sebagai "pemanfaatan bersama sumber daya internasional".



# 1 Juli 1997: Hongkong Kembali ke Cina

*Edy Prasetyono*

**P**ADA tanggal 1 Juli 1997 Hongkong secara resmi dikembalikan kepada Cina setelah kurang lebih 155 tahun, sejak tahun 1842 melalui *Treaty of Nanking*, menjadi koloni Inggris. Ini merupakan hasil kesepakatan antara Inggris dan Cina yang dituangkan dalam *Joint Declaration* 1984 (JD) antara dua negara tersebut. Untuk mengatur Hongkong pasca 1 Juli 1997 baik dalam hal hubungan antara Hongkong dengan pemerintah pusat Cina di Beijing, posisi Hongkong di dunia internasional, dan masalah internal Hongkong Cina telah mengeluarkan apa yang disebut sebagai *The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China* atau dengan nama sederhana *Basic Law* (BL) pada tahun 1990. Sesuai dengan *Basic Law*, nama resmi Hongkong adalah *Hong Kong Special Administrative Region* (HKSAR).

Perhatian internasional terhadap pengembalian Hongkong kepada Cina pada umumnya berkisar pada tiga hal yang saling terkait. *Pertama*, apakah Hongkong akan mampu melaksanakan otonominya sebagaimana dijamin oleh JD dan BL; *kedua*, apakah Cina

akan membiarkan Hongkong mempunyai otonomi yang besar atau sebaliknya Cina akan melakukan manuver untuk memotong otonomi Hongkong; dan *ketiga*, aspek eksternal/internasional pengembalian Hongkong kepada Cina. Melihat tiga hal itu dapat dikemukakan di sini bahwa sejauh Hongkong tidak berubah dan berjalan sebagaimana selama ini, pengembalian itu tidak akan banyak membawa perubahan. Hongkong akan tetap menjadi pusat kegiatan bisnis, baik dalam bidang perdagangan maupun keuangan internasional, kebebasan pelabuhan laut dan udara, sebagai tenaga penggerak dan penghubung ekonomi antara Cina dan masyarakat internasional dan sebaliknya, dan antara kawasan-kawasan ekonomi di bagian selatan dan timur Cina.

Masalahnya adalah tidak semua orang optimis terhadap masa depan Hongkong, terutama negara-negara Barat. Intinya mereka meragukan komitmen Cina terhadap status otonomi Hongkong sebagaimana dijamin di dalam JD dan BL. Atau paling tidak dikhawatirkan Cina akan mempunyai penafsiran yang berbeda terhadap beberapa ketentuan otonomi yang tertuang dalam JD dan BL.



Jika ini terjadi maka Hongkong akan menjadi semacam *test case* bagi politik luar negeri Cina di masa yang akan datang, terutama menyangkut pertanyaan apakah Cina akan menjadi semakin *assertive* dalam politik luar negerinya terutama mengenai sengketa teritorial.

## Masalah Otonomi Hongkong

### *Posisi Hongkong*

Salah satu alasan pokok mengapa Hongkong harus diberikan otonomi adalah karena status Hongkong di dunia internasional sebagai pusat perdagangan dan kegiatan ekonomi yang lain. Hongkong adalah salah satu ekonomi paling terbuka di dunia (menurut standar sistem ekonomi pasar), memiliki pelabuhan bongkar-muat paling sibuk di dunia, menduduki ranking ketiga sebagai sistem ekonomi paling kompetitif di dunia. Kapasitas pelabuhan udaranya baik dalam daya muat penumpang dan barang termasuk lima besar di dunia. Selain itu, pasar modal Hongkong adalah kedua terbesar di Asia setelah Tokyo, dan menduduki urutan kedelapan di dunia dalam hal nilai kapitalisasi modal yaitu sebesar \$350 milyar setelah Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Inggris, Jerman, Perancis, Swiss, dan Belanda. Dengan GDP nasional sebesar \$158.4 milyar pada tahun 1996 dan diperkirakan naik menjadi \$177.1 milyar pada tahun 1997 ini, GDP per kapita \$25.300, dan cadangan devisa \$64 milyar, nilai perdagangan internasional sebesar \$376 milyar pada tahun 1996 (36 persen di antaranya dengan Cina), Hongkong memang merupakan ekonomi yang sa-

ngat menarik.<sup>1</sup> Infrastruktur Hongkong yang lain yang juga menjadi kekuatan kompetisi Hongkong adalah rendahnya pajak. Khusus dalam hubungannya dengan Asia dan Asia Tenggara pada umumnya, Hongkong merupakan partner ekonomi yang sangat penting. Hongkong menyumbang kira-kira 16 persen dari seluruh perdagangan intra Asia. Selain itu Hongkong menjadi sumber investasi asing terbesar di Filipina, kedua di Vietnam, dan ketiga terbesar di Indonesia, Thailand, dan Taiwan. Saat ini terdapat kurang lebih 150.000 tenaga kerja Indonesia dan Filipina di Hongkong.<sup>2</sup>

Dengan beberapa indikator dan kinerja ekonomi seperti di atas Hongkong secara intensif menjadi pelaku penting dalam sistem internasional. Misi-misi perdagangan dan ekonomi Hongkong mempunyai kantor tetap di Jenewa, Brussels, London, Washington, New York, San Francisco, Toronto, dan Tokyo. Meskipun sebagian besar tujuan misi Hongkong di luar negeri adalah di bidang ekonomi dan perdagangan, beberapa misi politik pernah dilakukan oleh Hongkong. Ini bisa dilihat misalnya dari beberapa lobi politik yang dilakukan Hongkong berkaitan dengan isu perpanjangan status MFN kepada Cina. Hongkong juga pernah ikut memberikan sanksi ekonomi terhadap Argentina ketika terjadi perang Malvinas, sanksi pada rezim rasial Afrika Selatan dan Irak atas invasinya ke Kuwait pada bulan Agustus 1990. Yang menarik adalah Hongkong selalu berusaha membujuk AS agar tetap memperpanjang status MFN Cina. Jika

<sup>1</sup>*Financial Times*, 16 Juni 1997 dan Frank Ching, "Misreading Hong Kong", *Foreign Affairs* (Vol. 76/3, Mei/Juni 1997): 57.

<sup>2</sup>*Far Eastern Economic Review* (29 Mei 1997): 23.



status MFN Cina dicabut Hongkong juga akan menderita kerugian ekonomi. Pada tahun 1990 misalnya, menurut perkiraan kantor keuangan Hongkong, pencabutan status MFN Cina akan merugikan perdagangan Hongkong sebesar HK\$78 milyar dan kira-kira 20.000 tenaga kerja akan kehilangan pekerjaan mereka.<sup>3</sup> Oleh karena itu setelah peristiwa Tiananmen, Hongkong melobi secara intensif Kongres Amerika Serikat tentang pentingnya perpanjangan MFN bagi Cina. Hal yang sama juga dilakukan pada tahun-tahun berikutnya.

Hongkong bukan anggota PBB. Tetapi ia justru menjadi menjadi anggota aktif beberapa badan PBB. Hongkong adalah anggota ESCAP, UN Commission on Drug, UNTAD, FAO, IAEA, ILO, INTERPOL, ITU, WHO, INTELSAT, World Meteorological Organization, International Maritime Organization, IBRD. Selain itu Hongkong adalah anggota ADB, PECC, dan APEC.<sup>4</sup>

Melihat pentingnya Hongkong secara ekonomi dan internasional di atas, otonomi menjadi pilihan yang sangat rasional baik oleh pemerintah kolonial Inggris maupun pemerintah Cina melalui BL yang dikeluarkan pada tahun 1990. Khusus bagi Cina, pemberian otonomi kepada Hongkong sebagai kawasan khusus dan unik yang berbeda dari propinsi-propinsi Cina yang lain adalah karena tiga alasan pokok: yaitu sebagai sumber investasi asing di Cina yang saat ini mencapai 60 persen; *kedua*, Hong-

kong merupakan salah satu partner dagang terbesar Cina, dan *ketiga*, Hongkong memainkan peran sebagai perantara dan memberikan jasa bidang perdagangan dan keuangan, turisme, dan konsultasi-konsultasi bisnis.<sup>5</sup>

### *Otonomi Hongkong*

Menurut BL tahun 1990 dan JD 1984 Hongkong akan mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dirinya sendiri, kecuali untuk masalah dan kebijaksanaan luar negeri dan masalah pertahanan-keamanan. Bahkan di kedua bidang ini pun sebenarnya Hongkong mempunyai hak-hak tertentu. Hongkong diberi wewenang untuk mengadakan perjanjian dan pengaturan secara bilateral di bidang pelayanan udara (Pasal 133), boleh mengadakan kerja sama dengan negara lain atau institusi internasional lain di bidang ekonomi, fiskal, dan budaya (Pasal 151). Bahkan Hongkong diperbolehkan mempunyai kebijaksanaan keimigrasian tersendiri (Pasal 154). BL juga memberikan hak kepada Hongkong untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi perdagangan dan organisasi internasional yang lain, dan berpartisipasi dalam perjanjian perdagangan internasional seperti GATT. Secara umum ketentuan-ketentuan mengenai hubungan luar negeri Hongkong diatur dalam bab empat BL terutama Pasal 150-157.

Di bidang ekonomi Hongkong dapat dikatakan mempunyai otonomi penuh, misal-

<sup>3</sup>Kim Richard Nossal, "Hong Kong As An International Actor After 1997", *The Pacific Review* (Vol. 10/1, 1997): 89. Lihat juga Michael Yahuda, "The Foreign Relations of Greater China", *The China Quarterly* (No. 136, Desember 1993): 706.

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Jae Ho Chung dan Shiu-hing Lo, "Beijing's Relations with the Hong Kong Special Administrative Region: An Inferential Framework for the Post-1997 Arrangement", *Pacific Affairs* (Vol. 68/2, Summer 1995): 169.



nya mata uang sendiri, masalah bea cukai, dan menentukan kebijaksanaan pajak. Sementara itu pemerintah pusat di Beijing tidak diperbolehkan menarik pajak di Hongkong atau menerima bagian pendapatan yang didapat oleh Hongkong melalui pajak (Pasal 106). Sistem hukum Hongkong juga akan terpisah dari pemerintah pusat Cina, dengan kekuasaan kehakiman yang bebas dan dapat memberikan keputusan mengenai masalah hukum di Hongkong (Pasal 4), termasuk ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam BL, kecuali untuk hal-hal yang telah diatur mengenai hubungan antara Cina dan Hongkong (Pasal 158).

Melihat posisi strategis Hongkong bagi ekonomi internasional dan Cina sendiri, adalah pilihan rasional dan kepentingan Cina untuk mempertahankan warna Hongkong sebagaimana dikehendaki oleh JD dan BL. Bahkan posisi dan status Hongkong sebagai kekuatan ekonomi dalam beberapa kasus juga karena adanya lampu hijau dari Beijing, misalnya keanggotaan Hongkong dalam GATT, PECC, APEC, ADB, dan dalam dialog antara negara-negara OECD dengan macan Asia yang terdiri dari Hongkong, Singapura, Korea Selatan, Thailand, Taiwan, dan Malaysia. Namun pandangan-pandangan pesimis tentang sikap Cina terhadap Hongkong setelah 1 Juli 1997 mulai muncul ke permukaan. Banyak yang percaya bahwa situasi Hongkong akan lebih tergantung pada interaksi antara Hongkong dan Beijing, dan bukan semata-mata ketentuan-ketentuan pasal BL atau JD. Salah satu kekhawatiran adalah bahwa Hongkong akan terseret pada praktek-praktek birokrasi yang terjadi di daratan Cina. Hal yang lain adalah dikhawatirkan pemerintah Hongkong tidak berani menjalankan otonominya, dan hanya

menunggu perintah atau arahan dari pemerintah pusat.

Kekhawatiran terhadap masa depan otonomi Hongkong memang beralasan. Tidak hanya karena sikap politik Cina selama perundingan dengan Inggris yang bermuara pada pembentukan badan legislatif sementara (*Provisional Legislature*) pro-Cina di Hongkong saat penyerahan 1 Juli 1997 ini menggantikan Dewan Legislatif (*Legislative Council*) hasil pemilihan tahun 1995, tetapi juga karena ada beberapa komplikasi di dalam ketentuan-ketentuan BL sendiri, terutama pasal 18 yang memungkinkan diterapkannya peraturan tertentu di Cina daratan terhadap Hongkong. Ketentuan-ketentuan mengenai hal ini diatur dalam *Annex III* BL. Di luar ketentuan *Annex III* itu, maka semua hukum yang berlaku di daratan Cina tidak dapat diterapkan di Hongkong. Tetapi hal itu bisa diubah oleh Kongres Nasional Cina setelah *pertama* melalui konsultasi dengan Hongkong. Masalah ini mungkin tidak begitu kompleks. *Kedua*, hukum atau undang-undang daratan Cina bisa diterapkan di Hongkong untuk hal-hal yang belum dijangkau atau berada di luar ketentuan-ketentuan otonomi. Karena BL memberikan semua kewenangan kepada Hongkong kecuali masalah luar negeri dan pertahanan dan keamanan, maka menjadi tidak jelas bidang-bidang apa saja yang berada di luar kewenangan otonomi Hongkong.<sup>6</sup>

Pasal 18 tersebut memang juga memberikan kondisi di mana hukum nasional Cina bisa diterapkan di Cina yaitu jika Kongres Rakyat Nasional Cina mengumumkan perang

<sup>6</sup>Yash Ghai, "The Past and the Future of Hong Kong's Constitution", *The China Quarterly* (No. 128, Desember 1991): 807-808



dan keadaan darurat perang di Hongkong, yaitu jika terjadi situasi yang dapat mengancam keamanan nasional akibat kekacauan di Hongkong yang tidak dapat diatasi oleh HKSAR. Masalah ini adalah sepenuhnya di tangan pemerintah Cina, tanpa konsultasi dengan pemerintah Hongkong. Kapan dan bagaimana suatu keadaan dinyatakan berbahaya sangat terbuka bagi penafsiran Beijing, terlebih jika dikombinasikan dengan ketentuan tentang larangan subversi, larangan bagi kelompok-kelompok politik di Hongkong untuk melakukan kerja sama dengan kelompok politik di luar negeri (Pasal 23).

Memang masalah interpretasi dan perubahan terhadap BL merupakan salah satu halangan terhadap pelaksanaan otonomi Hongkong di bawah Cina setelah 1 Juli 1997. Secara teori, pelaksanaan sistem otonomi banyak tergantung pada penafsiran atau tinjauan hukum. Ini yang menjadi masalah. Ditegaskan dalam BL bahwa yang berhak memberikan tafsiran adalah *Standing Committee* dari Kongres Rakyat Nasional, suatu badan politik. Ini berarti politik Cina terutama kepentingan *Standing Committee* yang banyak didominasi oleh tokoh komunis akan memasuki penafsiran atas BL tersebut. Demikian pula halnya dengan perubahan atau amandemen terhadap BL. Kata akhir dari perubahan terletak pada pemerintah pusat. Secara teori pengajuan perubahan BL dilakukan oleh tiga institusi yaitu *Standing Committee*, *Chinese State Council* dan Hongkong. Jika usulan perubahan diajukan oleh dua institusi yang pertama, tidak ada ketentuan sama sekali bahwa usul tersebut harus juga disetujui oleh Hongkong. Sebaliknya jika usul tersebut datang dari Hongkong, ia harus disetujui paling tidak oleh dua pertiga dari wakil-wakil Hongkong di dalam Kongres Rak-

yat Nasional Cina, dua pertiga dari anggota legislatif Hongkong dan Kepala Eksekutif Hongkong. Dengan demikian, bisa saja karena kepentingan tertentu BL diubah tanpa sama sekali konsultasi atau persetujuan Hongkong.

Semua persoalan di atas tidak untuk menuduh bahwa Cina melakukan tindakan yang salah terhadap Hongkong, melainkan untuk menunjukkan bahwa masa depan Hongkong masih tidak menentu, tergantung dari interaksi nyata antara dua Beijing dan Hongkong yang akan dipenuhi oleh beberapa komplikasi kepentingan ekonomi dan politik. Sebab bagaimanapun mulai tanggal 1 Juli 1997 Cina berdaulat secara *de jure* dan *de facto* atas Hongkong.

### *Bidang Politik*

Masalah otonomi Hongkong juga akan dihadapkan pada struktur sistem politik HKSAR. Ketentuan di dalam BL menunjukkan bahwa kepala pemerintahan HKSAR yaitu Kepala Eksekutif (*Chief Executive*) dan mayoritas anggota Dewan Legislatif (*Legislative Council*) tidak dipilih secara langsung oleh penduduk Hongkong. Dan sampai dengan tahun 2007 keadaan itu tidak akan banyak berubah. Kalaupun ada perubahan harus disetujui oleh dua pertiga anggota legislatif, kepala pemerintahan, dan *Standing Committee* Kongres Rakyat Nasional Cina di Beijing. Kepala pemerintahan HKSAR saat ini yaitu Tung Che-hwa dipilih oleh Panitia Pemilihan (*Selection Committee*) yang terdiri dari para kalangan bisnis, profesional, dan tokoh-tokoh Hongkong yang pro-Cina. Sementara badan legislatif yang bekerja mulai tanggal 1 Juli 1997 ini, yaitu *Provisional Legislature*, juga dipilih oleh *Selection Committee*.



Pembentukan dewan legislatif sementara dan kepala pemerintahan yang pro-Cina di atas memang dilatarbelakangi oleh kekecewaan Cina terhadap upaya sepihak Inggris dalam pemilihan anggota legislatif pada tahun 1995, sementara saat itu masih berlangsung perundingan antara kedua negara mengenai penyelenggaraan pemilihan umum terakhir di bawah kekuasaan Inggris. Pemilihan umum ini dimaksudkan untuk memilih anggota legislatif dengan masa jabatan selama empat tahun dengan perincian dua tahun menjabat di bawah Inggris dan dua tahun setelah penyerahan. Karena kecewa Cina menyatakan akan membubarkan anggota legislatif pemilihan tahun 1995 dan segera menggantikan dengan dewan legislatif sementara mulai 1 Juli 1997. Partai Demokrasi, partai dengan perwakilan terbesar di dewan legislatif, tidak terwakili dalam dewan legislatif sementara bentukan Cina. Oleh karena itu banyak rakyat Hongkong, kira-kira 55,8 persen dari yang disurvei, menyatakan bahwa dewan legislatif sementara yang dibentuk oleh panitia persiapan tidak absah dan tidak representatif.<sup>7</sup>

Secara umum mulai tanggal 1 Juli 1997 ini, berdasarkan ketentuan BL, pemilihan kepala pemerintahan dan komposisi dewan legislatif Hongkong sangat menguntungkan Beijing sebab mereka tidak dipilih melalui suara mayoritas rakyat Hongkong. Apalagi kepala pemerintahan Hongkong yang notabene dipilih oleh panitia persiapan bentukan Kongres Rakyat Nasional, mempunyai kedudukan sangat kuat dalam sistem politik Hongkong. Ini berarti otonomi Hongkong

akan banyak ditentukan pada hubungan antara kepala pemerintahan Hongkong dan Beijing. Dengan menempatkan kepala pemerintahan lebih kuat daripada dewan legislatif, akan lebih mudah bagi Beijing untuk mengontrol kebijaksanaan Hongkong. Sebaliknya akan lebih sulit bagi Beijing untuk mengontrol Hongkong jika anggota legislatif lebih banyak berasal dari mereka yang dipilih secara langsung. Sampai dengan tahun 2007 jumlah terbesar anggota legislatif yang dipilih secara langsung adalah 50 persen atau 30 orang dari seluruh anggota (60 orang).<sup>8</sup>

KOMPOSISI ANGGOTA LEGISLATIF HONGKONG  
1984-2003

	Diangkat	Dipilih		Total
		Tidak Langsung	Langsung	
1984	47	0	0	47
1985	32	24	0	56
1988	30	26	0	56
1991	21	21	18	60
1995	0	40	20	60
1999	0	36	24	60
2003	0	30	30	60

Sumber: Brian Hook, "Political Change in Hong Kong", *The China Quarterly* (No. 136, Desember 1993): 850.

Sebenarnya dengan bertambahnya anggota legislatif yang dipilih langsung melalui pemilihan umum, akan menjadi lebih sulit bagi lembaga eksekutif untuk mengontrol legislatif. Selama masih ada anggota legislatif yang dipilih secara langsung, kelompok demokrasi mempunyai kesempatan untuk memasuki legislatif dan berusaha melakukan perubahan politik. Untuk mengantisipasi hal ini Cina, melalui ketentuan-keten-

<sup>7</sup>Kuan Hsin-Chi, "Hong Kong in 1996: Structuring Future", *Asian Survey* (Vol. 37/1, Januari 1997): 53, mengutip harian *The South China Morning Post*, 24 Juni 1996.

<sup>8</sup>Lihat Brian Hook, "Political Change in Hong Kong", *The China Quarterly* (No. 136, Desember 1993): 850-851.



tuan dalam BL, menyatakan bahwa setiap perubahan atau rancangan undang-undang harus memperoleh ijin secara tertulis dari kepala pemerintahan dan memperoleh dukungan mayoritas dari anggota legislatif baik yang dipilih secara tidak langsung maupun yang langsung. Karena yang diangkat (dipilih tidak langsung) sebagian besar adalah para kelompok bisnis dan profesional yang pro-Cina dan tidak menghendaki adanya perubahan politik yang dapat mengancam kepentingan bisnis mereka, keberadaan mereka di dewan legislatif merupakan kekuatan penghalang bagi kelompok demokrasi atau mereka yang dipilih langsung oleh rakyat Hongkong. Jadi secara umum BL dan manuver politik Cina mewakili aspirasi untuk menciptakan sistem politik yang didominasi oleh kekuatan eksekutif dalam hal ini kepala pemerintahan, sebaliknya dewan legislatif yang lemah dan terfragmentasi.

Pada tahun 1998 akan diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota dewan legislatif. Kekecewaan terhadap pembentukan dewan legislatif sementara dan pemilihan Tung C.H. sebagai kepala pemerintahan telah membangkitkan beberapa kelompok pro-demokrasi di Hongkong yang dipimpin oleh Martin Lee. Dan tampaknya rivalitas politik di Hongkong akan diwarnai oleh persaingan antara Tung Chee-hwa pro-Cina dan Martin Lee yang mendapat dukungan Barat. Menyadari akan hal ini Cina dan pemerintahan HKSAR telah menyiapkan beberapa langkah. *Pertama*, penghapusan badan legislatif yang dibentuk berdasarkan pemilihan umum tahun 1995 dan selanjutnya diganti dengan dewan legislatif sementara; *kedua*, pemilihan umum hanya memilih secara langsung 20 dari 60 anggota legislatif; *ketiga*, sistem pemilihan diubah sehingga pe-

menang satu dan dua dari suatu daerah pemilihan dapat duduk sebagai anggota legislatif; *keempat*, pembentukan dua undang-undang yang menyatakan bahwa setiap unjuk rasa harus memperoleh ijin dari pemerintah dan bahwa polisi, dengan alasan untuk keamanan nasional, berwenang melarang unjuk rasa di Hongkong dan bahwa organisasi politik di Hongkong dilarang menerima sumbangan atau bantuan keuangan dari luar negeri.<sup>9</sup> Banyak yang khawatir partai politik bisa saja nantinya dilarang mengumpulkan dana secara langsung dari berbagai tempat dan jalan di Hongkong.

Pengaturan-pengaturan kehidupan politik Hongkong pasca-1 Juli 1997 akan mempertanyakan perkembangan kapitalisme di kawasan ini. Artinya apakah mungkin perkembangan kapitalisme Hongkong akan berjalan bersama-sama dengan pembatasan-pembatasan politik. Apalagi gerakan ke arah demokratisasi semakin kuat. Dewasa ini kapitalisme dalam dunia yang saling tergantung perlu mencari kompromi melalui penataan sistem politik di antara kelompok sosial dan politik dengan kepentingan-kepentingan yang berbeda. Pesimisme tentang masa depan Hongkong bersumber dari pertanyaan-pertanyaan mengenai hal itu.

Sementara itu bagi mereka yang optimis, masa depan Hongkong tidak dapat dibaca hanya dengan melihat ketentuan-ketentuan dalam BL. Hongkong akan memberikan keuntungan besar pada Cina baik dalam hal perdagangan, investasi dan modal yang sangat diperlukan oleh Cina. Selain itu, masalah unifikasi Cina dengan Taiwan masih men-

---

<sup>9</sup>*Financial Times*, 16 Juni 1997, "Democrats Under Fire", *Newsweek* (16 Juni 1997): 15, dan *International Herald Tribune* (23 Juni 1997).



jadi tujuan nasional Cina. Di sini Cina tentu sepenuhnya sadar bahwa jika pengembangan Hongkong melahirkan implikasi negatif bagi Hongkong, Taiwan tentu tidak tertarik dengan konsep tawaran Cina satu negara dengan dua sistem (*one country, two systems*). Karena itu terdapat alasan kuat bahwa Cina akan memenuhi komitmennya terhadap Hongkong. Dengan kata lain Hongkong di bawah Cina dengan formula *one country two systems* akan mempunyai identitas yang berbeda baik dalam hubungannya dengan kawasan-kawasan Cina yang lain maupun secara internasional.

### Beberapa Masalah Praktis dalam Hubungan Beijing-Hongkong

Selain masalah politik dan penafsiran atas ketentuan-ketentuan BL, Hongkong pasca 1 Juli 1997 juga akan dihadapkan pada beberapa masalah praktis yang bersumber pada interaksi antara Cina dan Hongkong. *Pertama*, sebagai pusat keuangan, perdagangan, investasi, transportasi, dan turisme, posisi Hongkong akan menjadi sangat penting untuk mengkoordinasi hubungan antara Hongkong dan wilayah-wilayah Cina yang lain di kawasan pantai Timur Cina. Misalnya, saat ini Cina memang menunjukkan perhatian serius pada pembangunan pelabuhan udara Chep Lak Kok di Hongkong dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga tidak terjadi benturan kepentingan antara Hongkong dengan pelabuhan udara lain di wilayah Cina bagian selatan. Untuk itu pemerintah pusat Cina telah mengembangkan sistem angkutan udara secara terpusat untuk semua pelabuhan udara di kawasan Pearl River Delta. Jika terjadi perselisihan antara Hongkong dan bandara lain di kawasan

Cina timur dan selatan mengenai pembagian lalu lintas udara, sangat mungkin pemerintah pusat di Beijing akan melakukan intervensi. Di sini masalah perencanaan dan koordinasi yang dilakukan Beijing akan merembes ke Hongkong. Satu contoh lagi adalah pada bulan April 1996 *China National Aviation Group* diperbolehkan membeli 35,8 persen saham perusahaan penerbangan Hongkong Dragonair dari kelompok bisnis yang didukung Cina, Citi Pacific, senilai HK\$8.3 milyar. Pembelian itu merupakan kompensasi kepada CNAG karena kelompok ini tidak mendirikan bisnis penerbangan di kawasannya sendiri yaitu Hongkong. Sejak pertengahan dekade 1980-an para konglomerat Hongkong dukungan Cina banyak melakukan pembelian aset dan bisnis strategis di Hongkong. Ini bisa diartikan para pelaku bisnis dan perusahaan lokal Hongkong berusaha mencari perlindungan politik dengan melakukan *joint venture* dengan partner bisnis di Cina daratan.<sup>10</sup>

Masalah *kedua*, berkaitan dengan pengaturan masalah keuangan (finansial). Menurut ketentuan, Hongkong di bawah Cina akan mempunyai sistem keuangan dan pajak yang independen terlepas dari Cina daratan, akan menggunakan sumber-sumber keuangan untuk Hongkong sendiri, dan tidak memberikan pendapatan yang diperoleh di sektor keuangan dan pajak kepada Beijing. Namun mungkin saja terjadi perkembangan yang menyebabkan independensi Hongkong di bidang keuangan dan pajak terintervensi oleh Beijing. Ada beberapa contoh. Menurut teori, penempatan pasukan Cina di Hongkong dibiayai oleh pemerintah pusat. Tetapi jika Hongkong dipandang menempati po-

<sup>10</sup>Kuan Hsin-chi, "Hong Kong in 1996", 56-57.



sisi strategis dalam pengembangan strategi maritim Cina dan situasi politik di Hongkong memungkinkan untuk itu, bisa saja akan semakin banyak pasukan Cina ditempatkan di kawasan ini. Ini berarti biaya yang ditanggung oleh pemerintah pusat akan semakin besar. Untuk mengurangi beban keuangan Beijing, sangat mungkin sebagian pasukan Cina di Hongkong diorganisir sedemikian rupa sehingga mereka menjadi tanggungan keuangan Hongkong. Apalagi sudah ada kasus di mana Hongkong terlibat pembiayaan pembangunan pangkalan militer Cina di Pulau Stonecutters yang menelan biaya HK\$1 milyar.<sup>11</sup>

Banyak cara bisa dilakukan oleh Beijing untuk memperoleh sumber keuangan di Hongkong. Mereka mungkin dilakukan. Pada saat diserahkan ke Cina, ia memiliki modal sebesar HK\$269 milyar.<sup>12</sup> Beijing bisa menarik uang dari Hongkong dengan menggunakan metode *forced loans* yang sudah sering digunakan di Cina daratan. Cara lain dengan mengeluarkan saham obligasi atas dasar kuota untuk dibeli oleh propinsi-propinsi di Cina. Atau bisa saja inisiatif datang dari pemerintah Hongkong untuk menggunakan aset Hongkong di atas. Dan memang BL tidak melarang hal itu. Setiap penggunaan dana Hongkong untuk mensubsidi Beijing harus dengan persetujuan dewan legislatif Hongkong. Oleh karena itu jika anggota legislatif yang sebagian besar tidak dipilih secara langsung bersikap pro-Cina, otonomi atau independensi Hongkong di bidang keuangan akan terganggu. Cara lain adalah dengan memanfaatkan para konglo-

merat Cina dan perusahaan-perusahaan mereka di Hongkong. Mereka bisa saja mengubah perusahaan itu untuk menjadi subyek pajak pemerintah pusat. Atau jika hal itu tidak bisa dilakukan, Cina bisa memerintahkan perusahaan negara di Cina dan perusahaan-perusahaan di Hongkong dukungan Cina untuk menjual saham mereka. Cina masih mempunyai opsi lain yaitu dengan memerintahkan perusahaan-perusahaan dukungan Cina di Hongkong untuk menyimpan deposit mereka di bank sentral Cina.

Semua langkah di atas belum tentu dilakukan oleh Cina. Tetapi opsi-opsi tersebut memang terbuka bagi Cina, terutama jika Cina menghadapi kesulitan ekonomi. Pokok pikiran yang disampaikan di sini adalah bahwa baik dilihat dari ketentuan BL maupun dalam praktek, otonomi Hongkong masih akan menghadapi beberapa masalah. Terlebih jika dilihat dari aspek politik.

### Catatan Penutup: Aspek Eksternal Pengembalian Hongkong

Salah satu pertanyaan yang penting dikemukakan adalah apakah dengan kembalinya Hongkong Cina akan menjadi semakin *assertive* dalam politik luar negerinya, terutama yang menyangkut masalah teritorial. Obsesi Cina sampai saat ini adalah mengembalikan apa yang mereka sebut sebagai "wilayah yang hilang" (*the lost territories*), yang meliputi Laut Cina Selatan, Hongkong, Macau yang akan kembali pada tahun 1999, dan Taiwan. Semua kawasan di atas dikombinasikan dengan Cina daratan dikenal dengan Cina Raya (*Greater China*).<sup>13</sup>

<sup>11</sup> *South China Morning Post* (7 Maret 1994).

<sup>12</sup> *Financial Times* (16 Juni 1997), dan *South China Morning Post* (3 Maret 1994).

<sup>13</sup> Bahasan secara detail mengenai *Greater China* lihat artikel-artikel edisi khusus *The China Quarterly* (No. 136, Desember 1993).



Sampai berapa jauh Cina Raya akan menja-di kenyataan, beberapa kalangan telah menyuarakan kekhawatiran mereka. *Pertama*, Cina Raya akan membentuk kelompok ekonomi yang merugikan negara-negara lain karena akan menarik investasi dan memban-jiri dunia dengan produk-produk mereka. *Kedua*, Cina Raya dikhawatirkan merupakan kemenangan budaya Cina (Konfucionisme) dan akan memberikan alternatif orientasi kepada keturunan Cina di negara-negara lain. Suatu ancaman ideologis. *Ketiga*, kekhawatiran bahwa gabungan kekuatan militer Cina Raya bisa menjadi ancaman terhadap stabilitas ekonomi dan strategis dunia.<sup>14</sup>

Ada beberapa kelemahan pokok dari kekhawatiran di atas. Banyak faktor lain yang akan menghambat munculnya suatu Cina Raya. Dalam dunia yang secara ekonomi lebih terbuka, para pemain utama dari Cina Raya yaitu Hongkong, Taiwan, Cina, pada kenyataannya tidak dapat menghindari interaksi dengan kekuatan ekonomi lain, seperti Jepang, Amerika Serikat dan Eropa. Bahkan dengan pertumbuhan ekonomi yang sebagian besar ditopang oleh strategi ekspor, mereka membutuhkan pasar internasional. Selain itu, hubungan ekonomi internal di dalam Cina Raya tidak didasarkan atas pengembangan atau institusionalisasi hubungan-hubungan ekonomi. Jadi tidak ada pembentukan blok dagang eksklusif atau tertutup di antara mereka. Sebaliknya mereka justru terintegrasi dalam kerja sama ekonomi yang lebih luas di Asia Pasifik. Hampir tidak mungkin mereka saling melakukan kerja sama ekonomi secara tertutup di

antara mereka sendiri, dan hanya menjual (mengekspor) produk mereka ke negara lain.

Kelemahan mendasar kekhawatiran terhadap Cina Raya adalah karena hanya melihat faktor integratif, misalnya ras, bahasa, dan budaya. Singkatnya hanya melihat ideologi Konfucionisme sebagai faktor pemersatu. Kenyataannya tidak demikian. Yang perlu digarisbawahi adalah bahwa Cina Raya mensyaratkan adanya koordinasi bahkan kontrol kuat atas sumber-sumber ekonomi dan kekuatan militer antara Cina daratan, Hongkong, dan Taiwan. Ini yang diragukan. Apakah akan ada *political will* untuk itu? Sebab di dalam komunitas Cina sendiri baik di dalam dan di luar Cina terjadi debat serius antara proponen demokrasi dan sistem kontrol negara atas kehidupan politik dan ekonomi. Bahkan Hongkong tampaknya akan menjadi semacam ladang baru persaingan antara mereka yang pro-Beijing dan gerakan demokrasi. Sementara itu secara strategis berakhirnya Perang Dingin tidak hanya menguntungkan Cina, tetapi juga mendorong lahirnya kekuatan-kekuatan centrifugal terhadap apa yang dikhawatirkan sebagai Cina Raya itu. Taiwan, misalnya, justru menjadi lebih bebas dan tegas karena lahirnya kesempatan-kesempatan baru di bidang diplomasi dengan pecahnya bekas Uni Soviet menjadi negara-negara merdeka. Barat pun seolah lebih leluasa mensuplai senjata kepada Taiwan. Sedangkan Cina, setelah peristiwa Tiananmen 4 Juni 1989, menghadapi kesulitan legitimasi untuk membentuk Cina Raya. Dalam kaitan ini seorang tokoh Taiwan menyatakan bahwa "*Taiwan Isn't Hong Kong and Doesn't Want Two Systems*", sambil menunjukkan kasus Tibet tahun 1959 di mana janji Beijing untuk meng-

<sup>14</sup>Kekhawatiran-kekhawatiran itu dikutip oleh Harry Harding, "The Concept of Greater China: Themes, Variations and Reservations", *The China Quarterly* (No. 136, Desember 1993): 670-671, 685.



hormati otonomi Tibet tidak pernah dipe-  
nuhi.<sup>15</sup>

Lebih khusus, masalah Hongkong, yang secara sempit merupakan masalah antara Cina dan Inggris dan kini pasca 1 Juli 1997 sebagai masalah domestik Cina, tetap akan mempunyai kaitan internasional. Amerika Serikat, Eropa, Australia, Kanada, mempunyai kepentingan ekonomi besar di Hongkong. Selain itu, prinsip-prinsip liberal mereka yang percaya pada hubungan positif timbal balik antara kemajuan ekonomi dengan kebebasan politik, akan mengarahkan mereka untuk tetap *committed* terhadap perkembangan masalah demokrasi di Hongkong. Dukungan mereka terhadap Martin Lee adalah contoh kasus di atas.

Bagi negara-negara yang mempunyai sejarah panjang dan masalah dengan Cina, misalnya Jepang dan Asia Tenggara, perlakuan Cina terhadap Hongkong akan menjadi tolok ukur perilaku Cina di Asia Pasifik dan ketaatannya terhadap norma-norma pergaulan internasional. Pada tahun 1991 Kongres Amerika Serikat berhasil meloloskan undang-undang tentang *Executive Report* untuk mengevaluasi komitmen Ci-

na terhadap JD tahun 1984.<sup>16</sup> Tuduhan Cina bahwa negara-negara tertentu berusaha mencampuri urusan domestiknya dan menjadikan masalah Hongkong sebagai masalah internasional dapat dipahami. Tetapi masalahnya adalah Cina sendiri telah menempatkan JD tahun 1984 di PBB sebagai perjanjian internasional.

Cina tidak dapat mengingkari posisi strategis Hongkong dalam ekonomi internasional yang sangat penting bagi Cina, Asia Pasifik, dan ekonomi dunia. Pandangan Cina bahwa mulai 1 Juli 1997 Hongkong semata-mata merupakan urusan domestik Cina merupakan pandangan sempit yang justru akan menjadi sumber konflik dalam kebijaksanaan luar negeri Cina. Setiap negara akan menerima resiko dari langkah-langkah politik domestiknya, dan sekaligus tidak dapat memisahkan hal itu dari masalah-masalah ekonomi. Apalagi jika masalah tersebut menyangkut suatu negara, kawasan, atau entitas apa pun yang menempati posisi penting bagi masyarakat internasional. Kasus Hongkong akan sangat menarik dalam konteks benturan paradigma Asia dan Barat mengenai masalah demokratisasi dan hubungan ekonomi politik domestik dan internasional.

---

<sup>15</sup>Peng Ming-min Phyllis Hwang, "Taiwan Isn't Hong Kong and Doesn't Want Two Systems", *International Herald Tribune* (23 Juni 1997).

---

<sup>16</sup>Yahuda, "The Foreign Relations of Greater China", 705.



# Analisis Peristiwa

## Menyibak Beberapa Fenomena Politik

*M. Djadijono*

**P**EMILIHAN Umum 1997 telah berlalu. Ini berarti satu tahapan atau peristiwa penting dalam kehidupan politik bangsa Indonesia telah terlampaui. Sebuah peristiwa penting yang tak lama lagi akan berlangsung adalah Sidang Umum MPR-RI pada bulan Maret tahun depan. Dalam rentang waktu antara kedua peristiwa politik yang sudah diagendakan itu ternyata telah muncul berbagai isu atau peristiwa politik yang akan berpengaruh terhadap kehidupan politik di masa mendatang.

Dalam bulan Agustus dan September 1997 muncul berbagai isu atau peristiwa politik yang penting antara lain: (1) Berhasilnya tugas Pansus DPR-RI dalam mengubah Tata Tertib DPR-RI; (2) Munculnya desakan masyarakat mengenai perlunya pemberdayaan DPR; (3) Munculnya pandangan mengenai Calon Pimpinan Nasional, yang disemarakkan oleh usul yang dilontarkan Mustahid Astari, Ketua FKP Periode 1992-1997, dan juga menggelindingnya pandangan Juwono Sudarsono, Wakil Gubernur Lemhannas, yang telah memancing pandangan banyak pihak seputar dikotomi ABRI-Sipil; kemudian (4) terlontarnya pemikiran yang bernuansa politik, yakni ingin menghidupkan kembali Kete-

tapan MPR No. VI/MPR-RI/1988 dan merebaknya gejolak, peristiwa, ataupun kewaspadaan semisal: mengungkit semangat nasionalisme konglomerat, gejolak rupiah, kerusuhan atau amuk massa yang terjadi di Pelabuhan Ratu, Ujung Pandang dan Garut, kebakaran hutan di berbagai daerah, terutama di Kalimantan dan Sumatera.

### Perubahan Tata Tertib DPR-RI

Berbarengan dengan merebaknya niat untuk mengubah Tata Tertib DPR-RI menyusul perolehan suara PDI dalam pemungutan suara pada Pemilihan Umum 29 Mei 1997 yang hanya memperoleh 11 kursi, banyak pihak berpendapat bahwa peningkatan kualitas DPR seharusnya tercermin dengan dibukanya rambu-rambu yang selama ini membatasi penggunaan hak-hak anggota dan hak-hak DPR. Pendapat demikian terkandung harapan bahwa penyempurnaan Tata Tertib DPR-RI akan memberikan ruang untuk memungkinkan anggota dan dewan secara kelembagaan menggunakan hak-hak konstitusionalnya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Hak-hak konstitusional ini meliputi: hak bertanya, hak minta keterangan (interpelasi), hak menga-



Sejumlah tokoh menilai rendahnya kinerja DPR, karena Tata Tertib DPR yang keluar sejak 1983 yang dianggap tidak mendukung, di samping penerapan sistem pemilu yang berlaku selama ini, juga adanya sementara anggota yang tak berkualitas.<sup>2</sup> Sebagaimana dikemukakan Dr. Harun Al Rasyid, bahwa sulitnya DPR melaksanakan hak inisiatif adalah karena Pasal 134 Tata Tertib DPR mensyaratkan sesuatu usul harus diajukan paling sedikit oleh 20 orang dan berasal dari dua fraksi.<sup>3</sup>

Menurut Prof. Miriam Budiardjo, dalam peraturan Tata Tertib DPR 1983, yang juga berlaku pada periode 1992-1997, hak bertanya disatukan dengan aturan tentang hak interpelasi. Dalam hal prosedur mengajukan pertanyaan dan minta keterangan itu disyaratkan harus diusulkan sekurang-kurangnya oleh 20 orang anggota DPR, dan itu pun harus dibahas terlebih dahulu dalam rapat pleno sebelum pertanyaan itu dianggap sebagai pertanyaan atau interpelasi DPR. Apabila rapat pleno menolaknya, maka pertanyaan itu dianggap gugur.

Sedangkan mengenai hak angket, Pasal 15 Peraturan Tata Tertib DPR 1983 menyatakan bahwa sejumlah anggota dewan sesuai dengan ketentuan undang-undang, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, dapat mengajukan usul untuk mengadakan penyelidikan mengenai suatu hal. Seperti halnya hak interpelasi, usul ini dipu-

tuskan oleh rapat pleno. Bila pleno menyetujuinya maka kemudian dibentuk sebuah panitia penyelidikan yang beranggotakan paling tidak 10 orang anggota dewan.

Berdasarkan selintas uraian di atas, nampak bahwa hak-hak substansif DPR pada dasarnya berada di tangan fraksi-fraksi, bukan anggota dewan. Artinya, suara anggota dewan hampir tidak ada, dan yang ada adalah suara fraksi. Sehingga dapat dikatakan bahwa suara fraksi itu tak lain adalah suara organisasi peserta pemilihan umum.

Dalam Rancangan Peraturan Perubahan Peraturan Tata Tertib DPR yang disetujui dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 19 September 1997 untuk disahkan menjadi peraturan Tata Tertib DPR, ternyata tidak mengubah beberapa hak substansif DPR. Sehingga oleh Hamzah Haz dikatakan bahwa perubahan tata tertib DPR tidak berarti apa-apa untuk perbaikan kinerja dan pelaksanaan fungsi DPR.<sup>4</sup> Perubahan Tata Tertib DPR yang lebih menitikberatkan pada perampangan jumlah komisi itu, dari 11 komisi menjadi 8 komisi, terkesan tidak lebih dari sebagai upaya memberikan akomodasi bagi perolehan suara PDI dalam Pemilihan Umum 1997 yang hanya memperoleh 11 kursi.<sup>5</sup>

## Pemberdayaan Wakil Rakyat

Menjelang hari pelantikan para calon anggota baru DPR/MPR pada tanggal 1 Oktober 1997, tetap saja terdengar pendapat masyarakat bahwa DPR kita kurang darah

dakan penyelidikan (hak angket), hak mengajukan perubahan undang-undang (hak amandemen), atau hak mengajukan usul atau malah menganjurkan seseorang duduk di jabatan tertentu.

<sup>2</sup>*Forum Keadilan*: Edisi Khusus "Parlemen Kita Sepanjang Sejarah", Agustus 1997, hlm. 26.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>*Kompas*, 16 Agustus 1997.

<sup>5</sup>*Forum Keadilan* No. 12, Tahun VI, 22 September 1997.



dan tidak berfungsi optimal. Pada umumnya pendapat itu mengarah pada sebuah penilaian bahwa DPR sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan Presiden dan Mahkamah Agung, sebenarnya berwenang mengontrol pemerintah dan membuat undang-undang. Namun yang terjadi selama ini justru DPR berada di bawah kekuasaan eksekutif dan hampir tak pernah mengusulkan rancangan undang-undang sendiri.<sup>6</sup>

Pendapat masyarakat perihal ketidakberdayaan DPR tersebut pada umumnya didasarkan atas penglihatan mereka pada beberapa aspek, antara lain: (1) Kurang berfungsi hak-hak yang dimiliki DPR seperti hak inisiatif, hak bertanya, hak inter-pelasi, hak budget dan sebagainya; (2) DPR lebih mengesankan sebagai suatu lembaga yang lebih banyak mendukung proposal, usulan kebijakan atau program kerja eksekutif dan jarang menentang usulan tersebut; dan (3) DPR tidak mampu memfungsikan dirinya sebagai wadah artikulasi kepentingan politik dan muara akhir partisipasi politik rakyat serta menjadi pilar utama proses demokratisasi.

Di balik penilaian masyarakat terhadap kinerja DPR tersebut kiranya terkandung harapan baik yang bersifat etis dan moral ataupun normatif. Tetapi harapan yang sangat penting dicermati adalah peningkatan peran para wakil rakyat itu sebagai konsekuensi dari perkembangan masyarakat. Harapan masyarakat terhadap peran DPR tentu merupakan hal yang wajar, tetapi belum tentu menjadi kenyataan, dan hal itu akan berlanjut dengan berbagai tu-

duhan seperti: DPR kurang aspiratif, DPR mandul, dan lain sebagainya.

Apabila kita mencermati kelemahan peran politik DPR, sebenarnya tidak adil bila hanya menyoroti kinerja DPR saja tanpa mencermati format politik yang berlaku. Lemahnya peran DPR tidak lepas dari konfigurasi politik serta kebijakan-kebijakan politik yang mendukungnya. Hal itu misalnya: tampilnya format politik yang memberi peluang bagi tidak imbangnya kekuatan aparatur eksekutif dengan lembaga perwakilan. Hal ini berakibat keputusan politik tidak dapat dikristalkan melalui adu aspirasi politik, sebab skenarionya sudah diatur oleh eksekutif, dan aspirasi politik justru lebih efektif melalui jalur lobi. Di samping itu dapat dirasakan pula tampilnya format politik yang bercorak korporatis, di mana pembentukan korporasi-korporasi itu diprakarsai dan berorientasi pada pemerintah.

Dalam pada itu, apabila kita menengok ke belakang, para perancang Orde Baru dahulu nampaknya kurang memberikan ruang gerak politik (baca: partai politik) secara memadai, dengan dilatarbelakangi oleh anggapan bahwa partai politik merupakan sumber instabilitas. Hal itu menimbulkan dampak negatif, yakni kurang terdapatnya ruang bagi komunikasi dan saluran bagi artikulasi aspirasi politik rakyat oleh partai-partai politik.

Konfigurasi politik yang terjadi ditandai pula oleh mekanisme perekrutan anggota DPR yang tidak terbuka, tidak kompetitif dan hanya mementingkan wakil rakyat yang mampu berakomodasi dengan kepentingan pemerintah. Perekrutan dengan dilandasi konsep berfikir paternalistik, nepotisme merupakan realitas empiri-

<sup>6</sup>*Forum Keadilan: Edisi Khusus "Parlemen Kita Sepanjang Sejarah"*, Agustus 1997, hal. 4.



rik. Rekrutmen yang terjadi justru lebih menampakkan produk daripada proses interaksi dan tawar-menawar jaringan politik individual yang sangat kompleks.

Dari uraian di atas nampak bahwa peran politik DPR tidak optimal di hadapan eksekutif, di samping bersumber dari sisi etika kebijaksanaan dan interaksi kekuasaan, adalah juga bersumber dari internal kalangan anggota DPR sendiri. Yaitu, tidak adanya keseimbangan perbandingan antara jumlah wakil partai politik, Golkar dan ABRI, juga tingkat pendidikan dan pengetahuan para wakil rakyat rata-rata sedikit di bawah kalangan eksekutif, lagi pula penguasaan informasi dan data antara lembaga perwakilan dan lembaga eksekutif juga tidak sebanding.<sup>7</sup>

Untuk itu, sebagai usaha pemberdayaan DPR nampaknya perlu dikaji secara mendalam berbagai faktor yang mempengaruhinya, yakni: (1) kondisi riil kekuatan sosial politik kita. Apakah kondisi kekuatan sosial politik sudah cukup memadai untuk menampung segala aspirasi masyarakat. Seberapa jauh ketidaktergantungan dari kekuatan-kekuatan eksternal dimiliki oleh partai politik yang ada; (2) Sistem pemilihan umum. Apakah dengan stelsel daftar lebih tepat dari pada sistem distrik; dan (3) Kondisi internal DPR, sebagaimana telah diuraikan di atas.

---

<sup>7</sup>Hal tersebut terakhir merupakan salah satu argumen yang sering dilontarkan untuk menjelaskan kelemahan kinerja DPR, yakni kelangkaan tenaga ahli dibanding lembaga eksekutif. Sehingga sampai sekarang ada kesan kuat bahwa legislatif tidak memiliki banyak jurus untuk menghadapi pihak eksekutif. Maka dengan dibentuknya tim-tim ahli yang akan mendampingi para anggota komisi-komisi di DPR untuk periode 1997-2003, argumen semacam itu sudah waktunya mulai ditinggalkan.

Sementara itu bila ingin mengembalikan DPR pada posisi normatifnya, kiranya akan dihambat oleh asumsi empirik. Sebab pemerintah dan masyarakat masih mengalami trauma politik sebagai akibat dari pengalaman politik kita di masa Demokrasi Liberal Parleментар, yakni tumbuhnya rivalitas antar kekuatan politik yang ada dan pembangunan ekonomi tertelantarkan; dan sejak Orde Baru telah tertanam keyakinan bahwa upaya rehabilitasi, stabilisasi dan kemudian pembangunan nasional dapat dilaksanakan apabila ada jaminan keamanan nasional. Sehingga dengan demikian, peran DPR masih akan terbatas. DPR akan banyak disibukkan oleh kegiatan rutin sebagai mitra pemerintah, dan demi menjaga konsensus maka konflik sedapat mungkin akan dihindari.

## Calon Presiden dan Wakil Presiden

Semakin mendekati pelaksanaan Sidang Umum MPR nampaknya semakin transparan siapa orang yang bakal memegang tongkat kepemimpinan nasional. Faksi-faksi politik nampak mulai berebut pengaruh untuk mengemukakan siapa yang pantas mendapatkan tongkat kepemimpinan tersebut. Golkar telah menyusun kriteria tentang Presiden mendatang, dan beberapa waktu lalu Wakil Sekjen DPP Golkar A. Moestahid Astari mendesak agar organisasinya mengeluarkan pernyataan untuk memajukan Pak Harto lagi. Harmoko, Ketua Umum DPP Golkar mengiyakan usulan tersebut tetapi ia bersikukuh bahwa secara resmi akan dimunculkan pada saat yang tepat.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>*Republika*, 15 September 1997.



Persoalan yang menjadi semakin penting dibicarakan adalah jabatan Wakil Presiden. Dalam beberapa bulan menjelang Sidang Umum MPR telah muncul nama-nama yang masuk nominasi. Nama-nama yang berlatar belakang ABRI yaitu Try Sutrisno, R. Hartono, Wiranto dan Ginandjar Kartasasmita, sedangkan yang berlatar belakang sipil adalah B.J. Habibie, Harmoko dan Siti Hardiyanti Rukmana. Nampaknya, kian mendekat dengan Sidang Umum MPR persaingan antar faksi politik menjadi semakin menajam. Apalagi posisi Wakil Presiden strategis menjelang periode pasca Presiden Soeharto.

Nampaknya terbawa oleh situasi yang demikian itu maka pendapat Juwono Sudarsono, Wakil Gubernur Lemhannas, yang mengatakan bahwa hingga tahun 2003 nanti di Indonesia belum akan muncul calon presiden dari kalangan sipil, karena sipil belum siap untuk menduduki jabatan pimpinan negara tertinggi, menjadi sebuah pendapat yang kontroversial dan sekaligus sensasional. Reaksi yang luas terhadap pandangan Juwono Sudarsono itu bukan saja datang dari kalangan tokoh sipil melainkan juga dari kalangan ABRI seperti Menko Polkam Soesilo Soedarman dan Ginandjar Kartasasmita, Menteri Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas. Apabila disimak, pada dasarnya terdapat dua argumen mendasar dari reaksi yang muncul itu yakni: *pertama*, pandangan Juwono tersebut dinilai tidak konstitusional dan sangat sensitif karena bisa menciptakan ketegangan baru di antara kader-kader calon pemimpin bangsa, sebab seakan-akan telah terpetakan kemampuan kepemimpinannya dengan penonjolan unsur tertentu. Kecuali itu dikhawatirkan dapat menimbulkan

kan berkembangnya sebuah persepsi di masyarakat luas bahwa sosok kepemimpinan dari sipil diidentikkan dengan kepemimpinan yang rapuh.

Argumen mendasar yang *kedua* dari reaksi yang muncul itu adalah, suatu hal yang ironis bila pembinaan sumber daya manusia yang telah berlangsung sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang, ternyata hanya dari unsur tertentu saja yang lebih pantas menjadi orang nomor satu di Indonesia. Sejalan dengan argumen ini adalah pendapat B.J. Habibie yang secara tegas menolak pendapat Juwono yakni dengan menunjukkan rasio perbandingan kader sipil yang dianggapnya lebih besar jumlahnya dibandingkan dengan kader ABRI.

Berdasarkan kedua argumen tersebut boleh dikatakan bahwa pandangan Juwono tersebut mungkin mengandung kelemahan. Namun apabila ditinjau dari pengalaman sejarah perjalanan bangsa ketika dipimpin orang sipil, yakni Bung Karno, sarat dengan tumbuhnya konflik serta muncul ancaman ideologi yang ingin menggantikan Pancasila yang kemudian dapat ditumbangkan, dan akhirnya memunculkan figur pimpinan nasional dari kader ABRI. Mencermati pengalaman seperti itu, rasanya pandangan Juwono cukup logis. Terlebih lagi selama ini memang ada masalah dalam kepemimpinan sipil sebagaimana nampak dalam kepemimpinan PPP (dahulu) dan PDI (sekarang) yang diwarnai konflik. Namun tak dapat diingkari bahwa banyak pejabat sipil yang berhasil baik di tingkat nasional maupun daerah. Masalahnya sekarang adalah kepercayaan terhadap kemampuan para pemimpin sipil. Menonjolnya peran ABRI selama hampir empat



dasawarsa ini menyebabkan terlupakannya kemampuan sipil yang selama ini terus berkembang dan menunggu MPR memberikan kepercayaan kepada mereka.

### Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988

Ditinjau dari perspektif historis, Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988 sebenarnya berakar pada Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.<sup>9</sup> Setelah adanya Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tersebut, MPR dalam sidang-sidangnya di waktu kemudian, yakni dari tahun 1973 sampai dengan 1988, selalu menetapkan adanya ketetapan mengenai Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional. Ketetapan-ketetapan itu dapat disebutkan: (1) Ketetapan MPR-RI No. X/MPR-RI/1973; (2) Ketetapan MPR-RI No. VIII/MPR-RI/1978; (3) Ketetapan MPR-RI No. VII/MPR-RI/1983; dan (4) Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988.

Dari perspektif politik, kiranya dapat dipahami keterangan Ary Mardjono, Sekjen DPP Golkar, yang mengatakan bahwa timbulnya gagasan menghidupkan kembali Ketetapan MPR No. VI/MPR-RI/1988 itu adalah diilhami oleh ucapan Presiden Soeharto ketika membuka sarasehan pem-

bekalan bagi para calon legislatif di Istana Negara pada tanggal 9 Agustus 1997.<sup>10</sup> Waktu itu Presiden Soeharto berharap agar Ketetapan MPR-RI termaksud dipertimbangkan. Kata "dipertimbangkan" itu kemudian diterjemahkan oleh organisasi sosial politik menjadi "dihidupkan kembali".<sup>11</sup>

Berbagai tanggapan mengenai dihidupkannya kembali Ketetapan MPR tersebut kemudian muncul, antara lain mengatakan: untuk melanggengkan kekuasaan, Indonesia sedang dibayang-bayangi gangguan keamanan yang gawat, untuk menyukseskan dan mengamankan pembangunan nasional, untuk berjaga-jaga bila terjadi keadaan yang tidak diinginkan, dan sebagainya.<sup>12</sup> Sementara itu Ketua DPR-RI/MPR-RI Wahono menyatakan tidak ada masalah jika Ketetapan MPR tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris MPR Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional dihidupkan kembali.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Terhadap penyelenggaraan Pembekalan bagi Calon Anggota Legislatif ini dijumpai tanggapan yang kurang positif, semisal: sebagai upaya agar fenomena interupsi atau *fait accompli* dalam Sidang Umum MPR-RI tidak terjadi lagi, seperti yang pernah terjadi pada Sidang Umum MPR-RI tahun 1988 oleh Ibrahim Saleh dari F-ABRI, dan pada tahun 1992 oleh Kassospol ABRI Harsoediono Hartas yang buru-buru mencalonkan Jenderal Try Sutrisno sebagai Wakil Presiden, ketika isyarat politik belum jelas (Lihat Ahmad Saefuddin, dalam *Forum Keadilan*, No. 12 Tahun VI, 22 September 1997).

<sup>11</sup> *Gatra*, 23 Agustus 1997, hlm. 84.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Kompas*, 14 Agustus 1997; Meskipun lima tahun sebelumnya, sekitar bulan April 1992, Wahono yang pada saat itu menjadi Ketua Umum DPP Golkar, pernah menyatakan bahwa bahwa MPR pada Sidang Umumnya tahun 1993 tidak perlu lagi menetapkan suatu Ketetapan MPR-RI sepe-

<sup>9</sup> Lihat Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 Sangat Besar*, 1992.



Sementara itu dari segi yuridis kiranya telah banyak diketahui bahwa Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, yang adalah akar dari Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988, telah diperkuat oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar) dikukuhkan sebagai salah satu Sumber Tertib Hukum di samping Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan UUD 1945.

Dari tinjauan yuridis tersebut di atas, nampaklah bahwa kewenangan-kewenangan yang dimiliki Presiden dalam UUD 1945 sudah sangat besar, sehingga UUD 1945 dipandang telah memberikan kekuasaan yang besar kepada eksekutif. Dan oleh karenanya perlu ditinjau kembali gagasan mengenai menghidupkan kembali Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988, sebab hal itu menyangkut psikologi politik masyarakat yang (1) berdasarkan pengalaman yang lalu, selama Ketetapan-ketetapan MPR-RI termaksud berlaku dari tahun 1973 hingga 1993, tidak terlihat dengan jelas sejauh mana penggunaan kewenangan tersebut diberitahukan kepada DPR dan dipertanggungjawabkan kepada MPR; dan (2) apabila gagasan menghidupkan kembali Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR-RI/1988 itu dijabarkan oleh kalangan organisasi sosial politik, akan menimbulkan sinisme di kalangan masyarakat, karena hal

itu akan dianggapnya sebagai "hasil positif" dari pembekalan terhadap calon anggota legislatif yang lalu.

## Nasionalisme Konglomerat

Pada sekitar awal Agustus 1997 muncul kegusaran masyarakat terhadap Sudono Salim alias Liem Sioe Liong yang reputasinya sebenarnya telah cukup baik dalam sepuluh tahun terakhir ini. Rencana akuisisinya yang melibatkan sebuah perusahaan kecil di Singapura, QAF Limited, yang akan membeli mayoritas saham Indofood itu, adalah miliknya juga. Ketika pemerintah memberikan penjelasan mengenai pemindahan aset Indofood ke Singapura, muncul isu dan istilah "nasionalisme baru" dari Menteri Sekretaris Negara, Moerdiono. Penjelasan itu tampaknya dimaksudkan hendak menutup debat publik yang berkepanjangan yang telah meluas ke berbagai soal.

Pengamatan dan pendapat masyarakat terhadap kasus Salim, pada umumnya berkisar: *pertama*, bahwa transaksi perpindahan saham tersebut menghasilkan uang untuk Salim dan pemegang saham Indofood lainnya. Tetapi perhitungan-perhitungan non-ekonomis dan akibat-akibat transaksi yang berdimensi perpindahan yurisdiksi hukum perusahaan besar Indonesia ke Singapura tidak lagi sekadar berdimensi transaksi uang dan saham. Sebuah perusahaan besar yang pindah ke negara lain, sehingga tidak lagi berada di bawah yurisdiksi hukum Indonesia, dan langkah-langkah yang dilakukan tentu harus mengikuti aturan-aturan negara yang bersangkutan, tentu menjadi persoalan yang tidak kecil. Apalagi kasus tersebut merupakan fenomena bagi ekonomi Indonesia.

---

ti Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR RI/1988 (Lihat *Kompas*, 16 April 1992 dan 18 April 1992).



*Kedua*, langkah tersebut kurang tepat bila dikatakan sebagai bentuk ekspansi ke pasar modal, yang kemudian diidentikkan dengan "nasionalisme baru". Sebab yang terjadi adalah pemindahan aset, di mana pangsa dan potensi pasar terbesar Indofood berada di Indonesia, tetapi aliran dana, pajak dan keuntungan dalam jangka panjang dari keuntungannya akan mengalir ke luar.

Pendapat yang pertama di atas identik dengan jawaban Benny S. Santoso, Direktur Eksekutif Grup Salim, yang menegaskan bahwa akuisisi itu tidak bisa ditunda karena sangat menguntungkan.<sup>14</sup> Sedangkan pendapat yang kedua lebih mendekati sikap Econit Advisory Group, yang berhasil membangun opini publik, yang mengatakan bahwa kegiatan itu merupakan bagian dari pelarian modal.<sup>15</sup>

Dari uraian di atas kiranya dapat dikatakan bahwa pemberian atribut "nasionalisme baru" bagi konglomerat dalam kasus semacam itu merupakan ungkapan yang terlalu cepat dikemukakan. Sebab pada dasarnya terdapat beberapa hal yang perlu diendapkan terlebih dahulu, yakni: *pertama*, apabila suatu badan usaha mengalami sorotan hebat dari masyarakat, dapat diduga bahwa terdapat hubungan yang

bermasalah antara segmen publik itu dengan badan usaha yang dimaksud; *Kedua*, Masyarakat memperoleh informasi yang terkadang tidak dapat dijamin seratus persen keakuratannya. Hal demikian akan menimbulkan berbagai interpretasi, antara lain bahwa Salim adalah perusahaan yang mempunyai hubungan yang sangat intens dengan sentra-sentra kekuasaan, yang kemudian diambil kesimpulan bahwa langkah itu dilakukan oleh Salim karena ia memiliki *inside information* mengenai keadaan di *inner circle*.

## Gejolak Rupiah

Sejak pertengahan 1997 di negara kita mengalami krisis mata uang, atau sebut saja terjadi gejolak rupiah. Alasan yang dikemukakan banyak pihak mengenai timbulnya gejolak rupiah, pada umumnya tidak jauh berbeda. Dikatakan bahwa gejolak rupiah itu terjadi karena penurunan ekspor tahun 1995-1996 akibat penurunan daya saing, defisit transaksi berjalan membengkak. Mismanajemen arus modal dari luar, yakni dibelanjakan untuk barang-barang konsumtif dan barang-barang yang tidak dapat diekspor, misalnya properti. Di samping itu juga disebabkan oleh ketidaksehatan sektor perbankan, misalnya secara sembarangan bank memberikan pinjaman kepada developer untuk membangun real estate.

Gejolak moneter yang ditandai oleh penguatan mata uang dolar terhadap rupiah telah membawa implikasi serius terhadap produk ekspor yang mempunyai kandungan impor tinggi. Biaya per satuan rupiah pasti akan meningkat dan akan menarik harga produk ekspor tersebut, termasuk

---

<sup>14</sup>Lihat dalam karangan Rhenald Kasali, Sentimen Publik terhadap Salim, *Forum Keadilan*, No. 09 Tahun VI, 11 Agustus 1997.

<sup>15</sup>Bersamaan dengan rencana akuisisi itu, spekulasi rupiah menghantui kondisi perekonomian kita, sehingga kekecewaan publik bertiup makin kencang. Para pengamat ekonomi tidak sedikit yang tampak berada pada stuan pendapat yang sejalan dengan Econit yakni, layaknya dicurigai kerugian yang akan dialami bangsa ini bila akuisisi tetap dilakukan.



harga lokalnya, ke tingkat yang lebih tinggi. Apabila produk-produk tersebut juga merupakan kebutuhan masyarakat banyak dalam negeri, secara relatif daya beli masyarakat akan menurun drastis. Sebagai implikasi lebih jauh, masyarakat paling bawah akan terkena pengaruh paling besar, sehingga kebutuhan hidupnya sangat terganggu oleh kenaikan harga tersebut. Sementara itu upah yang diterima tidak mungkin bisa disesuaikan dalam waktu yang singkat.

Kasus gejolak rupiah di Indonesia pada awalnya dianggap sementara, tetapi dari waktu ke waktu persoalan itu seperti tidak hendak berhenti dalam waktu singkat. Dengan demikian, sektor riil yang memerlukan dukungan sektor moneter semakin sulit karena pemerintah terpaksa mengetatkan kendali rupiah untuk mengimbangi kelangkaan dolar secara relatif akhir-akhir ini.

## Amuk Massa

Dalam kurun waktu dua bulan, Agustus dan September 1997, sekurang-kurangnya terdapat tiga peristiwa amuk massa yang cukup menonjol. *Pertama*, amuk massa yang terjadi di Pelabuhan Ratu, Jawa Barat, pada hari Minggu malam, tanggal 3 Agustus. Peristiwa tersebut berakibat hancurnya Markas Polsek Pelabuhan Ratu dan beberapa kendaraan dinas milik polisi hangus terbakar. *Kedua*, amuk massa berupa pembakaran Mapolsek Pameungpeuk, Garut, Jawa Barat, terjadi pada hari Minggu malam, tanggal 3 September. Kemudian *ketiga*, amuk massa di Ujung Pandang yang berawal dari peristiwa pembunuhan terhadap seorang gadis kecil oleh seorang pemuda warga keturunan Cina. Amuk massa tersebut menim-

bulkan kerugian yang cukup besar berupa kerusakan toko, terbakarnya puluhan sepeda motor, bahkan terdapat korban jiwa.

Jawaban yang paling populer atas pertanyaan mengapa kerusuhan sosial berupa amuk massa itu terjadi, tidak lain adalah karena kesenjangan sosial-ekonomi. Dalam beberapa peristiwa tersebut di atas, amuk massa yang terjadi di Pelabuhan Ratu dan di Pameungpeuk kiranya mendekati alasan kesenjangan sosial; dalam konteks itu, mayoritas yang tersisih adalah masyarakat kecil yang pada umumnya terbiasa menghadapi kesewenang-wenangan pejabat atau aparat. Sedangkan dalam peristiwa amuk massa di Ujung Pandang kiranya mendekati alasan kesenjangan ekonomi; dan mayoritas yang tersisih itu adalah umat Islam dan pribumi, sementara itu pihak yang dianggap menyisihkan adalah kaum non-Islam dan non-pribumi. Dengan demikian adanya kesenjangan sosial-ekonomi yang dirasakan kian melebar itu dipandang amat berhimpitan dengan perbedaan antara yang berkuasa dengan masyarakat, juga perbedaan etnik dan religius.

Ketegangan etno-religius dalam kenyataannya masih hidup subur dalam masyarakat. Kita masih memandang manusia lain berdasarkan asal-usulnya, kelompoknya, sukunya dan agamanya. Kita belum memandang seseorang sebagai individu, melainkan sebagai "keturunan asing" atau "Islam", "Kristen", "pribumi", "nonpribumi" dan sebagainya. Lebih jauh lagi, akhir-akhir ini melalui kebijaksanaan publik dalam beberapa bidang kehidupan, misalnya perkawinan, juga distribusi ekonomi, cenderung mendorong terjadinya proses institusionalisasi bagi cara pandang semacam tersebut di atas.



Dengan demikian, akar persoalan kerusuhan sosial seperti di Pelabuhan Ratu, Pameungpeuk dan Ujung Pandang, harus dicari pada dimensi yang lebih bersifat komprehensif. Dalam hal ini kita harus melihat bagaimana pendidikan kewarganegaraan diberikan dalam bentuk indoktrinasi yang membosankan sejak SD hingga universitas, dalam dogmatisme agama, dalam retorika yang disampaikan para pemimpin, dalam pencarian legitimasi bagi sebuah negara nasional dan lain sebagainya.

Semuanya itu tentu saja tidak harus benar dan relevan. Mungkin setelah kita teliti dan diskusikan, penjelasan lain akan muncul dan secara empiris lebih meyakinkan. Untuk itu dibutuhkan diskusi-diskusi publik yang terbuka terhadap berbagai persoalan mendasar dalam masyarakat. Kita harus mengerti apa yang terjadi, dan dari situ kita baru bisa mengambil langkah untuk mengatasinya agar tidak terjadi peristiwa-peristiwa lain yang lebih besar yang bisa merontokkan dasar-dasar kebangsaan kita.

## Kebakaran Hutan

Asap yang menyelimuti Kalimantan dan Sumatera, bahkan telah mengganggu negara tetangga, masih menjadi persoalan yang belum tuntas ditangani. Perihal penyebabnya pun, kendati banyak pejabat yang berbicara, umumnya baru bersifat asumsi. Pada mulanya diasumsikan sebagai ulah para peladang berpindah yang membakar hutan dalam rangka membuka ladang baru. Mereka itulah yang pada mulanya dituduh sebagai biang keladi. Tetapi di waktu kemudian asumsi tersebut mendekati ketidakbenaran, sebab sejak beratus-ratus tahun lalu para petani

di Sumatera dan Kalimantan mengolah lahan dengan membakar, tetapi keluhan asap tebal baru muncul satu dasawarsa terakhir justru di saat para peladang berpindah mulai surut. Presiden Soeharto pun menegaskan bahwa kebakaran hutan bukan ulah peladang tradisional.<sup>16</sup>

Nampaknya untuk menuduh peladang berpindah sebagai biang keladinya kurang memiliki argumentasi yang kuat, maka kemudian muncul asumsi baru dengan mengatakan bahwa kebakaran hutan itu berasal dari lahan gambut. Adapun alasannya, gambut akan terbakar dengan sendirinya bila panas berlangsung lama dan intens. Nampaknya asumsi ini pun kurang didukung oleh pemikiran yang logis, sehingga muncul sebuah asumsi baru yang mengatakan bahwa biang keladi kebakaran hutan itu adalah para pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dan HTI (Hutan Tanaman Industri).

Asumsi tersebut terakhir nampaknya mendekati kebenaran, hal ini diperkuat dengan keluarnya Instruksi Presiden pada tanggal 8 September 1997, yang menginstruksikan agar pembukaan lahan usaha oleh para pengusaha khususnya di Kalimantan dan Sumatera, baik untuk kegiatan usaha perkebunan, transmigrasi maupun hutan tanaman industri (HTI), dan lain-lain supaya distop.<sup>17</sup> Dalam kait-

<sup>16</sup>*Republika*, 10 September 1997.

<sup>17</sup>*Business News*, 10 September 1997; Kemudian pada tanggal 9 September 1997 Meneg Lingkungan Hidup, Sarwono Kusumaatmadja, mengadakan pertemuan dengan sekitar 40 pengusaha di bidang kehutanan seperti Bob Hasan, Prajogo Pangestu, Anthony Salim. Menurut Sarwono, para pelaksana di lapangan biasanya baru menghentikan pembakaran hutan jika diperintahkan langsung



an ini ternyata Departemen Pertanian sudah sejak lama melarang pembukaan lahan untuk kepentingan perkebunan dengan cara pembakaran karena pertimbangan dampak negatif yang ditimbulkan. Untuk membekali para pengusaha perkebunan, pernah terbit SK Dirjen Perkebunan No. 38/KB.110/SK/DJ.BUN/05.95 tertanggal 30 Mei 1995 tentang petunjuk teknis pembukaan lahan tanpa pembakaran untuk pengembangan perkebunan.<sup>18</sup>

Kendati tidak menuding HPH dan HTI sebagai satu-satunya penyebab kebakaran hutan dalam skala besar, pemerintah melalui Meneg Lingkungan Hidup, Sarwono Kusumaatmadja mengancam akan mengumumkan perusahaan HTI maupun HPH yang membakar hutan dalam rangka pembukaan lahan. Namun ternyata, sikap Meneg Lingkungan Hidup itu tidak ditanggapi dengan alur pemikiran yang sama dari aparat pemerintah sendiri. Dirjen Perkebunan Departemen Pertanian misalnya, justru menganggap ancaman itu sebagai vonis di luar pengadilan.<sup>19</sup>

---

oleh para pemiliknya (*Media Indonesia*, 10 September 1997); Menteri Kehutanan, Djamiludin Suryohadikusumo, pada tanggal 15 September 1997 menyatakan, jika dalam waktu 15 hari sejak tanggal 16 September 1997 sebanyak 50 perusahaan yang memiliki indikasi kuat melakukan pembakaran limbah kayu sehingga menimbulkan gangguan asap, tidak mengajukan berita acara pemeriksaan penyangkalan, Izin Pemanfaatan Kayu, perusahaan-perusahaan itu akan dicabut (*Suara Pembaruan*, 16 September 1997); Sementara itu pada tanggal 17 September 1997 Departemen Kehutanan mengumumkan lagi bahwa terdapat 126 perusahaan yang membuka lahan dengan membakar hutan (*Republika*, 18 September 1997).

<sup>18</sup>*Bisnis Indonesia*, 4 September 1997.

<sup>19</sup>*Media Indonesia*, 9 September 1997.

Dari uraian singkat di atas pada dasarnya dapat dikatakan bahwa keunikan dalam kasus kebakaran hutan di Kalimantan dan Sumatera adalah pertanggungjawabannya yang rendah. Sesama instansi pemerintah saling membantah soal siapa-siapa yang menjadi biang keladi kebakaran hutan. Ini secara jelas membuka kenyataan bahwa tidak ada instansi yang bertanggung jawab bila terjadi kebakaran hutan. Departemen Kehutanan mengelak, Departemen Pertanian berkelit, sementara Kantor Meneg Lingkungan Hidup merasa berteriak sendirian.

## Penutup

Sebagai catatan penutup dapat dikatakan bahwa isu dan peristiwa politik yang mewarnai lembar kehidupan bangsa Indonesia selama bulan Agustus sampai dengan September 1997 lebih didominasi oleh permasalahan sekitar pemberdayaan Wakil Rakyat, di samping masalah pencalonan Presiden. Sementara itu berbagai gejolak, peristiwa ataupun terlontarnya pemikiran yang bernuansa politik, kiranya lebih merupakan serpihan isu politik yang cenderung akan mewarnai kehidupan politik dalam jangka waktu yang lebih panjang.

Kesan lembaga wakil rakyat kurang berdaya dan selalu berada di bawah hegemoni eksekutif, menjadi semacam fenomena. Sekurang-kurangnya ada dua hal pokok yang menjadi penyebabnya, yakni: *pertama*, merupakan konsekuensi logis dari UUD 1945 yang apabila ditilik dari pasal-pasal yang lebih menitikberatkan pada peran eksekutif. Kemudian, *kedua*, belum mandiri-nya wakil rakyat secara politik dan ekonomi. Hal ini terkait dengan keberadaan organi-



sasi sosial politik yang belum mampu menunjukkan independensinya di depan eksekutif. Padahal, seperti ditegaskan DR. Indria Samego, 1997, agar bisa mengembangkan perannya, independensi harus menjadi kata kunci bagi anggota Dewan. Dengan jaminan layak, secara ekonomi maupun politik, tanpa harus mengandalkan "kemurahan hati" pemerintah, mereka dapat melakukan improvisasi politik tanpa harus kehilangan pekerjaan dan penghasilannya sebagai wakil rakyat.

Di luar kedua hal di atas, masih ada hal-hal lain yang bisa dikaji ulang untuk pemberdayaan lembaga legislatif. Misalnya masalah litsus, *recalling*, dan juga Tata Tertib DPR, yang kesemuanya itu dapat disebut sebagai kendala struktural. Hambatan lain yang cukup serius adalah kendala kultural. Budaya *ewuh pekewuh* (*sungkan*) yang masih melekat kuat dalam masyarakat kita cenderung mengkristal menjadi satu sikap yang kadang-kadang dijadikan asas pembenaran untuk menutup mata dari berbagai ketimpangan dan penyimpangan yang ada.

Sedangkan isu politik mengenai pencalonan presiden, bagi yang tidak setuju dengan pencalonan kembali Pak Harto sebagai Presiden RI untuk periode 1998-2003, cenderung mengatakan bahwa Pak Harto telah memegang jabatan itu selama enam kali berturut-turut. Mereka pada dasarnya bertolak dari pola pikir bahwa masa jabatan seorang presiden hendak-

nya dibatasi hingga dua kali saja, dan terhadap Pasal 7 UUD '45 yang menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali", cenderung diinterpretasikan sebagai dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Sementara itu mereka yang mendukung pencalonan kembali Pak Harto sebagai Presiden RI Periode 1998-2003, tak ingin secara ketat mempermasalahkan pembatasan masa jabatan tersebut, dengan alur pemikiran bahwa sesudah dua masa jabatan pun seorang presiden (dan wakil presiden) dapat dipilih kembali, dan UUD '45 tidak pernah mengatur tentang pembatasan berapa kali seseorang dapat menduduki jabatan presiden.

Nampaknya pihak yang tidak menghendaki tampilnya kembali Pak Harto sebagai Presiden RI periode 1998-2003 akan tersisihkan, mengingat kekuatan sosial politik terbesar di negeri ini, yakni Golkar, menghendaki Pak Harto tampil lagi menjadi Presiden. Dukungan ini telah diintrodusir oleh Ketua FKP DPR-RI ketika itu, Ir. Moestahid Astari, dan diumumkan oleh DPP Golkar dalam kesempatan yang dipandang tepat. Oleh karena itu tanggapan terhadap pendapat Juwono Sudarsono yang kontroversial itu kiranya lebih tertuju pada jabatan Wakil Presiden, di mana kini terdapat beberapa tokoh sipil yang ingin dimunculkan untuk jabatan tersebut oleh kalangan pendukungnya.



## Para Penulis

- **Edison Muchlis M.**  
Penulis adalah peneliti pada Puslitbang Politik dan Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.
- **Anak Agung Banyu Perwita.**  
Sarjana (S1) FISIP UNPAR, Jurusan Hubungan Internasional, Bandung (1991); MA dalam International Relations and Strategic Studies, dari University of Lancaster, Inggris (1994). Kini staf pengajar tetap Universitas Katholik Parahyangan, Bandung.
- **Dhurorudin Mashad.**  
Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.
- **Malik Ruslan.**  
Meraih gelar Sarjana Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujungpandang (1992). Antara 1991-1995 bekerja sebagai konsultan hukum pada sebuah Law Firm di Ujungpandang, legal staff dan administration staff pada dua perusahaan swasta di Jakarta. Sejak 1996 bekerja sebagai penulis lepas pada beberapa media cetak seraya aktif mengamati perkembangan konstelasi politik di wilayah bekas Uni Soviet, khususnya Rusia. Pada 18 September 1996, dengan tulisan berjudul "Kompleksitas Krisis Hubungan Rusia-Ukraina: Anatomi, Manajemen dan Resolusi", penulis meraih Penghargaan Ali Moertopo sebagai pemenang pertama sayembara penulisan bidang strategi dan hubungan internasional yang diselenggarakan dalam rangka peringatan 25 tahun CSIS Jakarta.
- **Kusnanto Anggoro.**  
Staf Analis, Departemen Hubungan Internasional CSIS, sejak 1986. Sarjana Muda Elektronika, Institut Teknologi Bandung (1981); Sarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta (1985); Ph.D Soviet Studies, University of Glasgow, Inggris (1994).
- **Edy Prasetyono.**  
Staf Analis pada Departemen Hubungan Internasional CSIS sejak 1990. Sarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta (1989); M.I.S., Graduate School of International Studies, The University of Birmingham, London, Inggris (1994).



Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:  
Biro Pemasaran  
Centre for Strategic and  
International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160  
Telepon: 3865532 s/d 35

si,  
n/  
ya  
at

akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.